Office national de l'énergie

National Energy Board

Motifs de décision

TransCanada PipeLines Limited

GH-5-2008

Février 2009

Compétence et installations

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

TransCanada PipeLines Limited

Demande déposée en date du 17 juin 2008 par TransCanada PipeLines Limited en vue de la délivrance, suivant le paragraphe 12(2) de la Loi sur l'Office national de l'énergie, d'une ordonnance déclaratoire portant que le réseau de l'Alberta de TransCanada est de compétence fédérale et assujetti à la réglementation de l'Office et, suivant l'article 52 de cette loi, en vue de l'obtention d'un certificat d'utilité publique, ainsi que des approbations connexes, à l'égard du réseau de l'Alberta de TransCanada.

GH-5-2008

Février 2009

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et/ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2009
représentée par l'Office national de l'énergie

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2009 as represented by the National Energy Board

N° de cat. NE22-1/2009-1F
ISBN 978-1-100-90691-1

Cat No. NE22-1/2009-1E
ISBN 978-1-100-11694-5

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Fax : 403-292-5576
Téléphone : 403-299-3562
1-800-899-1265

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5576
Phone: 403-299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
(rez-de-chaussée)

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures ii
Liste des annexes ii
Sigles et abréviations iii
Exposé et comparutions v

Introduction viii

Partie I

1. Demande de TransCanada visant la question de compétence 2

2. Opinion de l'Office 8

3. Dispositif 11

Partie II

4. Contexte 14
4.1 Processus relatif aux installations 14
4.2 Le réseau de l'Alberta de TransCanada 15

5. Portée et calendrier 17
5.1 Portée du certificat 17
5.2 Calendrier 20

6. Approvisionnement, marchés et aspects financiers 22

7. Questions relatives aux propriétaires fonciers 23
7.1 Consultation 23
7.2 Questions socioéconomiques relatives aux propriétaires fonciers 26

8. Sécurité et environnement 30
8.1 Sécurité 30
8.1.1 Réseau actuel 30
8.1.2 Installations approuvées mais non encore construites 34
8.2 Environnement 36

9. Avantages et fardeaux 37

10. Droits et tarif 39

11. Dispositif 41

Liste des figures

I Réseau de l'Alberta xi
1-1 Pipelines raccordés au réseau de l'Alberta 3

Liste des annexes

Partie I – annexe I Ordonnance déclaratoire 12
Partie II – annexe II Conditions liées au certificat 42
Partie II – annexe III Rapport d'examen environnemental préalable 48

Sigles et abréviations

AAPL	Alberta Association of Pipeline Landowners
ABSA	Alberta Boilers Safety Association
AIV	essai de remplacement de la validation de l'intégrité, selon l'expression anglaise *alternative integrity validation*
Alliance	Alliance Pipeline Ltd.
AUC	Alberta Utilities Commission
BP Canada	BP Canada Energy Company
CAPLA	Canadian Alliance of Pipeline Landowners' Associations
CCN	corridor Centre Nord
certificat	certificat d'utilité publique
cm	centimètre
CSA	Association canadienne de normalisation
Gpi^3	milliard de pieds cubes
Gpi^3/j	milliards de pieds cubes par jour
km	kilomètre
LCÉE	*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
Loi sur l'ONÉ	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
m	mètre
MÉA	ministère de l'Énergie de l'Alberta
mm	millimètre
Mm	million de m^3
NGTL	NOVA Gas Transmission Ltd.
norme CSA Z662	version la plus récente de la norme Z662 de la CSA, intitulée *Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz*, avec ses modifications successives (parue uniquement en langue anglaise à ce jour)
NPS	diamètre nominal du tuyau

Office ou ONÉ	Office national de l'énergie
PPE	plan de protection de l'environnement
Provident	Provident Energy Limited
REEP	Rapport d'examen environnemental préalable
réseau de l'Alberta	réseau de l'Alberta de TransCanada
réseau Foothills	réseau de gazoducs à grand diamètre de Foothills Pipe Lines Ltd., qui s'étend du centre de l'Alberta jusqu'à la frontière canado-américaine près de Monchy, en Saskatchewan, et jusqu'à Kingsgate, en Colombie-Britannique. Le réseau Foothills appartient à TransCanada.
réseau principal	réseau de gazoducs à grand diamètre de TransCanada PipeLines Limited, qui s'étend de l'extrême-est de l'Alberta jusqu'à la frontière Québec-Vermont et qui est raccordé à de nombreux pipelines à l'intérieur du Canada ou à différents points le long de la frontière canado-américaine
RNCan	Ressources naturelles Canada
RPT-99	*Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres*
SIG	système d'information géographique
Suncor	Suncor Energy Inc. et Suncor Energy Marketing Inc. (désignées collectivement Suncor)
Syncrude	Syncrude Canada Ltd.
Tpi^3	billion de pieds cubes
TransCanada	TransCanada PipeLines Limited
UCA	bureau du protecteur des consommateurs de services publics en Alberta, selon l'appellation anglaise *Office of the Utilities Consumer Advocate*
WEG-Tenaska	Western Export Group et Tenaska Marketing Canada

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande déposée en date du 17 juin 2008 par TransCanada PipeLines Limited en vue de la délivrance, suivant le paragraphe 12(2) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, d'une ordonnance déclaratoire portant que le réseau de l'Alberta de TransCanada est de compétence fédérale et assujetti à la réglementation de l'Office national de l'énergie et de l'obtention, aux termes de l'article 52 de cette loi, d'un certificat d'utilité publique, ainsi que des approbations connexes, à l'égard du réseau de l'Alberta de TransCanada; demande déposée devant l'Office national de l'énergie sous le numéro de dossier OF-Fac-Gas-T211-2008-01 01;

RELATIVEMENT À l'ordonnance d'audience GH-5-2008 de l'Office national de l'énergie datée du 18 juillet 2008;

ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 18, 19 et 20 novembre 2008 en ce qui touche les questions de compétence;

DEVANT :

G. Caron	Membre présidant l'audience
S. Leggett	Membre
R. George	Membre
K.M. Bateman	Membre
G. Habib	Membre

ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 19, 21, 24, 25, 26, 27 et 28 novembre 2008 en ce qui concerne les questions visant les installations;

DEVANT :

S. Leggett	Membre présidant l'audience
K.M. Bateman	Membre
G. Habib	Membre

Comparution	**Au nom de**	**Témoin(s)**
Demandeur		
C.K. Yates, c.r.	TransCanada PipeLines Limited	S. Clark
P.M. Keys		S. Edmond

W.M. Moreland M. Feldman R. Kendel A. Lees D. Schultz	K. Etherington Piro

Associations

P.G. Vogel J.D. Goudy	Alberta Association of Pipeline Landowners et Canadian Alliance of Pipeline Landowners' Associations
N.J. Schultz	Association canadienne des producteurs pétroliers

Sociétés

L. Keough K. Drozdowski	Alliance Pipeline Ltd.
D.A. Holgate	BP Canada Energy Company
A.R. Avery	ConocoPhillips Canada Limited
D. Davies	EnCana Corporation
R.R. Moore	Pétrolière Impériale Ressources Limitée et ExxonMobil Canada
A.S. Hollingworth, c.r. H. Tanaka	Inter Pipeline Fund
J.H. Smellie J.R. Cusano	NOVA Chemicals Corporation
C.K. Yates, c.r. P.M. Keys W.M. Moreland	NOVA Gas Transmission Ltd.
R. Kolber	Petro-Canada et Petro-Canada Oil Sands Inc.
L.E. Smith, c.r.	Provident Energy Limited
R. Gall	Shell Canada Energy
B.J. Roth	Suncor Energy Inc. et Suncor Energy Marketing Inc.
L.K. Estep	Syncrude Canada Ltd.

Collectifs

F.J. Weisberg	Western Export Group et Tenaska

Gouvernements

C.J.C. Page C. King	Ministère de l'Énergie de l'Alberta
C.W. Sanderson, c.r.	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
A.M. Kemshaw	Ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement
M.P. Stauft	Office of the Utilities Consumer Advocate
A. Hudson M. Haug	Office national de l'énergie

Introduction

Le 17 juin 2008, TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) a présenté une demande à l'Office national de l'énergie (Office ou ONÉ) pour faire reconnaître que le réseau de l'Alberta de TransCanada (réseau de l'Alberta) est à bon droit de compétence fédérale et qu'il devrait être assujetti à la réglementation de l'Office en tant que partie d'une entreprise fédérale unique. TransCanada a demandé que l'Office prenne les mesures suivantes :

a) suivant le paragraphe 12(2) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ), qu'il rende une ordonnance déclaratoire portant que le réseau de l'Alberta est à bon droit de compétence fédérale et assujetti à sa réglementation;

b) suivant l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, qu'il émette un *Avis de question constitutionnelle* eu égard à l'ordonnance déclaratoire demandée[1];

c) suivant l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ, qu'il délivre un certificat d'utilité publique (certificat) à NOVA Gas Transmission Ltd. (NGTL) pour le réseau de l'Alberta;

d) suivant le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'ONÉ, qu'il ordonne que sa décision et l'ordonnance déclaratoire prévue en a) ci-dessus entrent en vigueur dès la délivrance du certificat à NGTL pour le réseau de l'Alberta;

e) qu'il délivre à l'intention de NGTL toutes les approbations complémentaires requises ou qu'il juge nécessaires en vue de faire passer le réseau de l'Alberta du régime de réglementation provincial au régime fédéral par son entremise;

f) qu'il accorde toute autre autorisation que TransCanada pourra demander ou qu'il jugera appropriée.

TransCanada a prié l'Office d'étudier l'objet de sa demande dans le cadre d'une audience en deux étapes consécutives. À la première étape (détermination de la compétence) serait étudiée, sur le plan constitutionnel, la question de savoir si le réseau de l'Alberta est à bon droit de compétence fédérale et assujetti à la réglementation de l'Office, tandis que la deuxième (certificat et mise en œuvre) viserait à déterminer si le réseau de l'Alberta est d'utilité publique tant pour le présent que pour le futur et, le cas échéant, à obtenir les approbations complémentaires requises pour faire passer le réseau du régime de réglementation provincial au régime fédéral. La deuxième étape de l'audience n'aurait lieu que si l'Office déterminait au cours de la première que le réseau de l'Alberta est de son ressort.

---

1 L'avis publié par l'Office fait partie intégrante de la lettre d'accompagnement de l'ordonnance d'audience GH-5-2008, suivant laquelle il ordonnait à TransCanada de signifier une copie de la lettre et de l'ordonnance d'audience aux procureurs généraux du Canada, entre autres, et précisait que cette signification constituerait un avis adressé conformément à l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

Le réseau de l'Alberta est un réseau de transport de gaz naturel constitué de plus de 23 500 km de canalisations, d'installations de compression connexes et d'autres installations, toutes situées en Alberta (figure 1). En 2007, ce réseau a transporté plus de 10 Gpi^3 (283 Mm^3) de gaz naturel par jour, ce qui représente environ 68 % de la production de l'Ouest canadien ou 16 % de la production totale de l'Amérique du Nord. Le gaz transporté par le réseau de l'Alberta est acheminé à d'autres pipelines qui le transportent vers les marchés de l'Ouest et du centre du Canada et de l'Ouest, du Midwest et du Nord-Est des États-Unis.

Le 18 juillet 2008, l'Office a délivré l'ordonnance d'audience GH-5-2008 énonçant la procédure à suivre pour l'audition de la demande de TransCanada. L'audience s'est déroulée en deux étapes parallèles. Dans la première (processus de détermination de la compétence), l'Office a sollicité les mémoires des parties sur la question de savoir si le réseau de l'Alberta est du ressort du gouvernement fédéral. Dans la deuxième (processus relatif aux installations), l'Office a étudié la demande que TransCanada a déposée pour solliciter un certificat d'utilité publique en vertu de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ.

Le 7 août 2008, l'Office a fourni des lignes directrices quant aux renseignements initiaux qu'il s'attendait de recevoir de TransCanada à l'appui de sa demande. Il a procédé ainsi parce qu'il avait décidé que l'audience ne se déroulerait pas en deux étapes comme l'avait demandé TransCanada. L'Office a également précisé que si les renseignements n'étaient pas facilement accessibles, il s'attendait à ce que TransCanada indique de quelle façon ils seraient compilés et quand ils seraient disponibles.

Le 15 août 2008, le ministère de l'Énergie de l'Alberta (MÉA) a demandé à l'Office de modifier le processus d'audience de manière à inclure des demandes de renseignements et un contre-interrogatoire au processus de détermination de la compétence et, par conséquent, de fixer à une date ultérieure les plaidoiries finales visant la compétence. Dans leur intervention, un certain nombre de parties ont soulevé des questions quant à la liste de questions à examiner au cours de l'audience et quant à la portée des installations visées par le processus d'audience. Dans une lettre datée du 28 août 2008, l'Office a sollicité les commentaires des parties sur ces questions. À la lumière des observations reçues, l'Office a confirmé le 24 septembre 2008 la portée de l'audience et la liste des questions et a modifié l'ordonnance d'audience GH-5-2008 de manière à y inclure un processus de demandes de renseignements et de contre-interrogatoire tel que le MÉA l'avait recommandé. L'Office a également permis aux parties de présenter une plaidoirie finale complémentaire à la fin du volet sur la compétence, en plus des mémoires prévus à l'ordonnance d'audience initiale.

L'Office s'est penché sur la liste des questions au cours de l'audience :

1. si le réseau de l'Alberta de TransCanada relève de la compétence du gouvernement du Canada et est assujetti à la réglementation de l'Office.

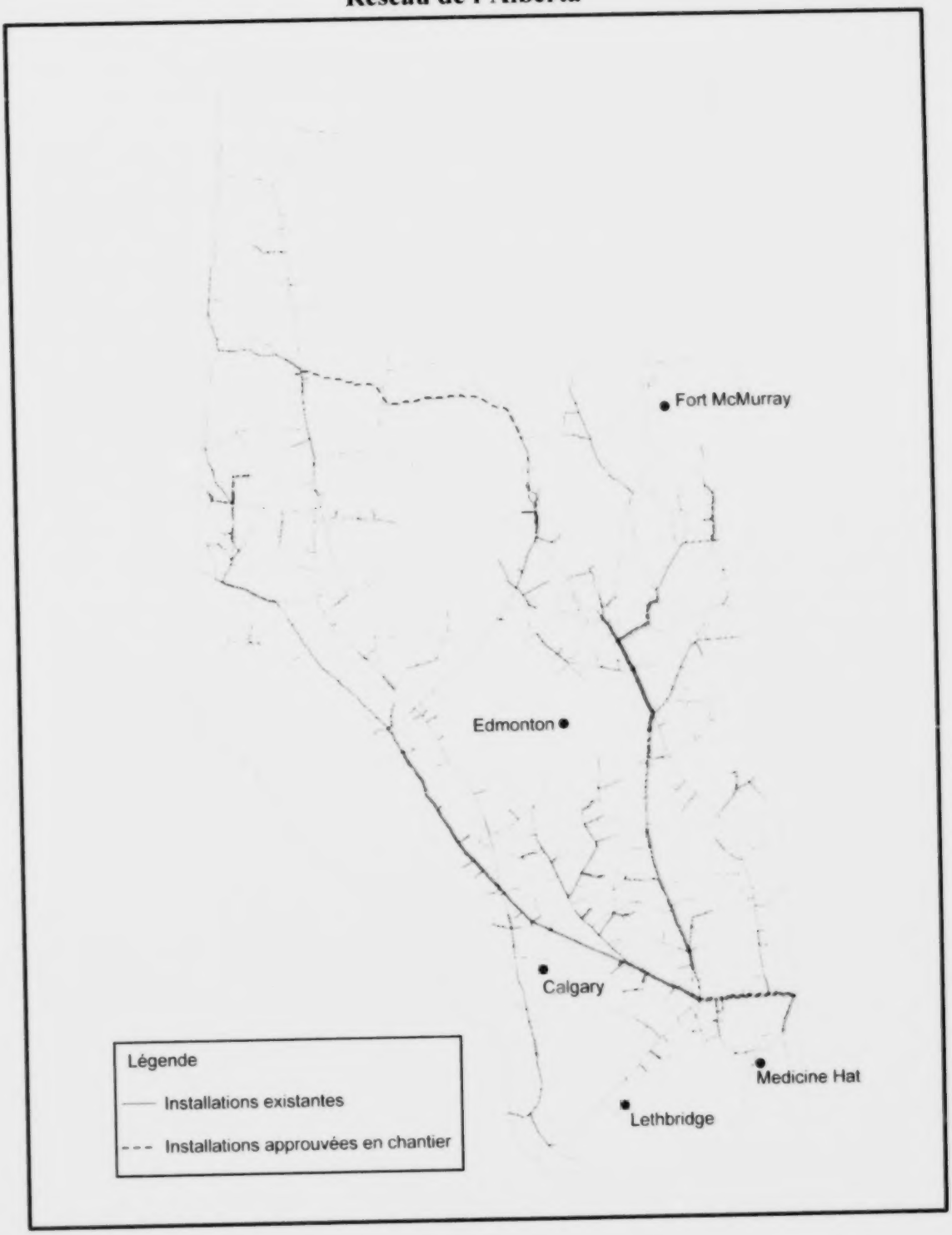
S'il est jugé que le réseau de l'Alberta de TransCanada relève de la compétence du gouvernement du Canada, pour décider s'il y a lieu de délivrer un certificat d'utilité publique :

2. les répercussions environnementales et socioéconomiques potentielles de l'exploitation des installations, y compris les éléments décrits au paragraphe 16(1) de la LCÉE;

3. les modalités dont devrait s'assortir toute approbation accordée par l'Office.

Trente-huit parties se sont inscrites à titre d'intervenant à l'instance GH-5-2008, dont l'audience orale s'est déroulée du 18 au 28 novembre 2008 à Calgary, en Alberta. Le contre-interrogatoire et la plaidoirie supplémentaire sur le processus de détermination de la compétence ont été entendus par un comité composé de cinq membres du 18 au 20 novembre 2008. Un comité d'audience de trois membres a examiné la question des installations les 19, 21, 24, 25, 26, 27 et 28 novembre 2008.

Figure I
Réseau de l'Alberta



Partie I

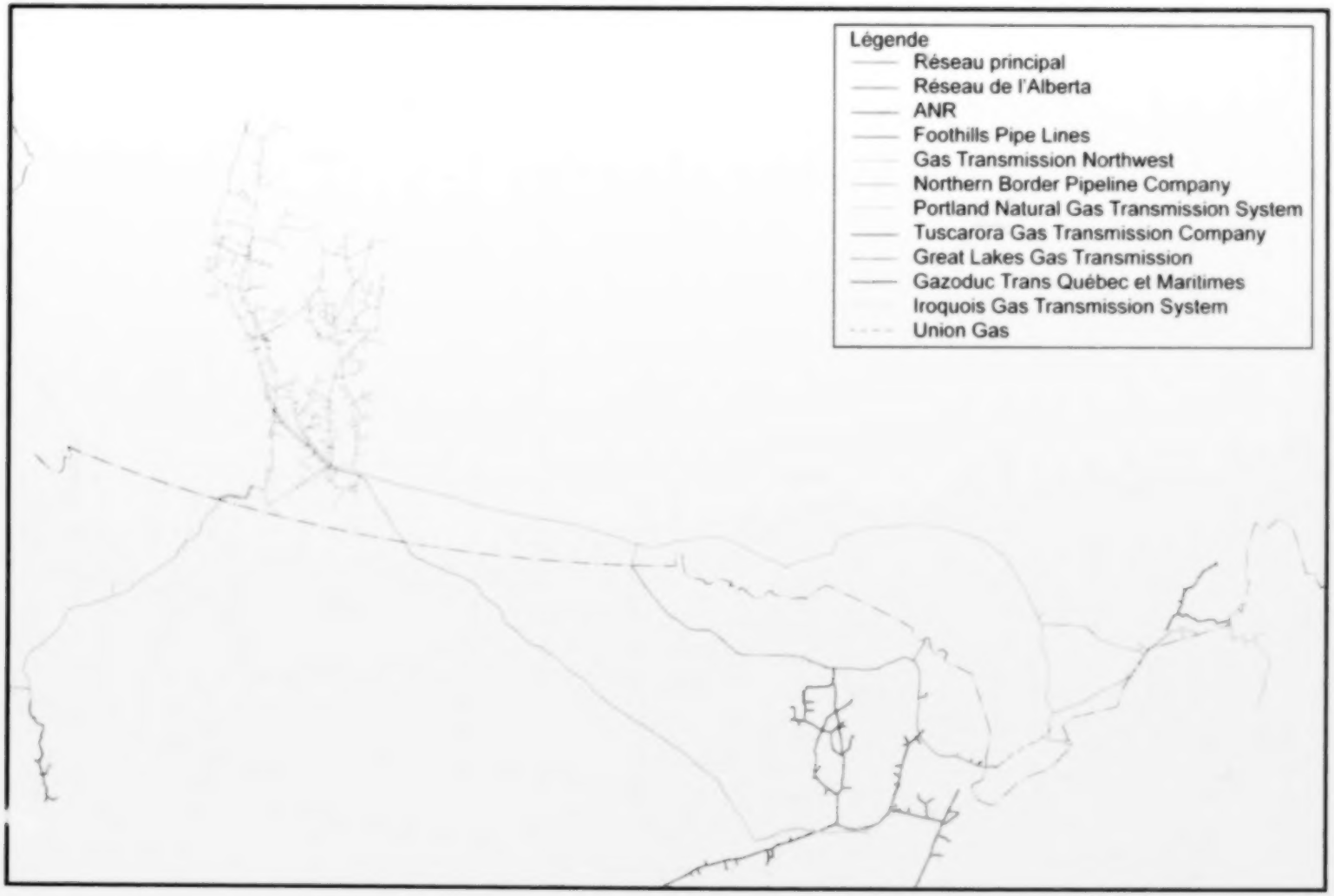
Chapitre 1

Demande de TransCanada visant la question de compétence

TransCanada a fourni les éléments de preuve suivants qui n'ont été remis en question par aucune partie.

- Le réseau de l'Alberta se trouve entièrement dans cette province et est actuellement réglementé par l'Alberta Utilities Commission (AUC). Le réseau principal de TransCanada (réseau principal) et le réseau Foothills de TransCanada (réseau Foothills) sont des réseaux pipeliniers de ressort fédéral qui sont réglementés par l'Office. Voir la carte à la figure 1-1.
- Le réseau de l'Alberta transporte plus de 10 Gpi^3 de gaz naturel par jour. En 2007, son débit total a dépassé les 4,0 Tpi^3. Il transporte environ 68 % du gaz naturel produit dans l'Ouest canadien (ou 16 % de la production totale de l'Amérique du Nord). Quelque de 80 % des volumes transportés sont dirigés vers des pipelines qui les acheminent à l'extérieur de l'Alberta.
- Le réseau principal est un réseau pipelinier à grand diamètre pour le transport de gaz naturel (environ 15 000 km). Il prend son origine en Alberta, tout près de la Saskatchewan, traverse cette province, le Manitoba et l'Ontario et se termine au Québec. Il est raccordé à de nombreux pipelines à l'intérieur du Canada ou à différents points le long de la frontière canado-américaine. Il dessert des marchés provinciaux du Canada (Saskatchewan, Manitoba, Ontario et Québec) et du Midwest et du Nord-Est des États-Unis. La base tarifaire moyenne du réseau principal de TransCanada se chiffrait à 7,292 milliards de dollars en 2007.
- En 2007, le débit total de ce réseau a atteint environ 3,24 Tpi^3 et le débit quotidien moyen 8,9 Gpi^3. Approximativement 87 % des quantités acheminées par le réseau principal dans la région des Prairies cette année-là ont été livrées par le réseau de l'Alberta.
- Le réseau Foothills est un réseau de gazoducs à grand diamètre qui s'étend sur environ 1 240 km. Il prend son origine dans le centre de l'Alberta (près de Caroline) pour se rendre jusqu'à la frontière canado-américaine près de Monchy, en Saskatchewan, et jusqu'à Kingsgate, en Colombie-Britannique. Il dessert des marchés du Midwest et du Nord-Ouest Pacifique des États-Unis, de la Californie et du Nevada. En 2007, la base tarifaire moyenne du réseau Foothills se chiffrait à 794 millions de dollars.
- En 2007, les volumes transportés par ce réseau ont tourné autour de 4,0 Gpi^3/j, pour un total de 1,45 Tpi^3. Le réseau de l'Alberta se raccorde au réseau Foothills près de Caroline, de Crowsnest et de McNeill en Alberta. Pratiquement tous les volumes acheminés par le réseau Foothills proviennent du réseau de l'Alberta.

Figure 1-1
Pipelines raccordés au réseau de l'Alberta



- Le réseau de l'Alberta se raccorde également à diverses installations de traitement du gaz et d'approvisionnement en gaz situées aux limites de cette province. Les propriétaires et les exploitants de ces installations varient de l'une à l'autre. Environ 7,5 % du gaz transporté en Alberta par le réseau de l'Alberta provient de l'extérieur de la province.
- Sur le plan fonctionnel et opérationnel, le réseau de l'Alberta est intégré au réseau principal ainsi qu'au réseau Foothills. Les trois réseaux pipeliniers sont gérés et exploités par TransCanada à la manière d'une entreprise unique.
- La gestion globale des trois installations est assurée par des administrateurs, des dirigeants et des employés de TransCanada. NGTL, propriétaire du réseau de l'Alberta, et la société propriétaire du réseau Foothills n'ont pas d'employés. C'est TransCanada qui assume les fonctions de siège social pour les deux sociétés et elle-même, à partir de ses bureaux de Calgary, en Alberta. Aussi, les trois réseaux pipeliniers sont-ils assujettis à une gestion, à une direction et à un contrôle communs.
- Le réseau principal appartient à TransCanada. Le réseau Foothills et le réseau de l'Alberta appartiennent à des filiales en propriété exclusive de TransCanada. Par conséquent, les trois sociétés ont le même propriétaire.
- L'entreprise unique qui utilise les trois ouvrages de TransCanada a pour objectif le transport de gaz naturel à destination de marchés canadiens et américains.

Plaidoirie de TransCanada

- L'entreprise interprovinciale de TransCanada assure le transport de gaz naturel vers des marchés du Canada et des États-Unis. Cette entreprise est menée à bien par TransCanada, par l'entremise des ouvrages du réseau de l'Alberta, du réseau principal et du réseau Foothills.
- Il n'est pas pertinent d'affirmer que le réseau de l'Alberta puisse remplir une fonction de collecte et qu'il ait été créé à des fins provinciales.
- Une entreprise ou un ouvrage fédéral en est un qui traverse une frontière provinciale ou nationale. D'après un certain nombre de causes[2] et suivant la *Loi constitutionnelle de 1867*[3], un pipeline, même s'il ne traverse pas de frontière provinciale ou nationale, est de compétence fédérale et assujetti à la réglementation de l'ONÉ s'il constitue un élément d'une entreprise ou d'un ouvrage fédéral ou s'il en fait partie intégrante. Un pipeline de compétence fédérale est assujetti à la réglementation de l'Office parce qu'il est visé par la définition du terme « pipeline » dans la Loi sur l'ONÉ[4].
- Il n'existe pas de critère complet permettant de déterminer si un pipeline est de compétence fédérale ou provinciale. La compétence dépend des faits, soit les faits d'ordre constitutionnel, qui sont propres à chaque situation. La décision doit être prise en fonction des faits existants et non pas éventuels.

---

2 *Travailleurs unis des transports et autres c. Central Western Railway Corporation*, [1990] 3 R.C. S. p. 1112 (l'arrêt *Central Western*), le juge Dickson aux p. 1124-1125; *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322

3 Voir les articles 91 et 92.

4 Voir l'article 2.

- Le principal facteur à examiner pour déterminer si un pipeline constitue un élément d'un pipeline fédéral ou s'il en fait partie intégrante est le degré d'intégration fonctionnelle et de gestion, direction et contrôle communs. Bien qu'ils ne soient pas déterminants, d'autres facteurs peuvent être pris en compte, notamment :
  - un seul propriétaire;
  - un lien physique;
  - un but et des objectifs communs.
- Si un pipeline, qui serait par ailleurs intraprovincial, est essentiel à un pipeline fédéral, et ne lui est pas seulement bénéfique, il sera réputé en faire partie intégrante.
- Selon les faits cités précédemment, le réseau de l'Alberta constitue un élément de l'entreprise fédérale unique assurant le transport de gaz naturel ou il en fait partie intégrante. Ou encore, il est essentiel à cette entreprise fédérale.

Conséquemment, TransCanada a demandé ce qui suit :

- que l'Office délivre une ordonnance déclaratoire portant que le réseau de l'Alberta constitue un élément d'une entreprise et ouvrage fédéral ou en fait partie intégrante et que, suivant le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'ONÉ, cette ordonnance entre en vigueur à la date de prise d'effet de tout certificat délivré à l'égard du réseau de l'Alberta;
- que la décision relative à la compétence et celle visant la certification soient publiées simultanément, afin de lever toute incertitude;
- que l'Office ne déclare pas qu'il a compétence sur le réseau de l'Alberta avant la prise d'effet du certificat sinon TransCanada se trouverait en violation de l'alinéa 30(1)*a)* de la Loi sur l'ONÉ, qui exige qu'un certificat soit en vigueur relativement à un pipeline pour qu'une société soit autorisée à l'exploiter. TransCanada ne souhaite pas exploiter le pipeline en violation de la Loi sur l'ONÉ.

Ministère de l'Énergie de l'Alberta (MÉA)

Le MÉA a été la seule partie à faire valoir que le réseau de l'Alberta demeure de compétence provinciale, et il a insisté sur la « nature provinciale » du réseau de l'Alberta. Il a dit que le réseau de l'Alberta n'est ni un élément d'une entreprise ou ouvrage fédéral ni en fait-il partie intégrante, mais que cette situation pourrait changer bientôt.

Le MÉA a souligné que TransCanada allait demander le prolongement du réseau de l'Alberta jusqu'en Colombie-Britannique. Si cette demande était approuvée, le réseau de l'Alberta se trouverait à franchir les limites d'une province et deviendrait par conséquent une entreprise ou un ouvrage fédéral. Il a ajouté que le gouvernement de l'Alberta a déjà dit qu'il ne s'opposait pas à ce que le réseau de l'Alberta devienne de compétence fédérale.

Le MÉA a jouté qu'il fallait davantage que l'intégration fonctionnelle et une gestion, une direction et un contrôle communs pour que le réseau de l'Alberta devienne une entreprise fédérale. Selon lui, bien qu'il existe divers moyens pour que le réseau de l'Alberta soit considéré une entreprise fédérale, le plus susceptible d'avoir cet effet, à part lui faire traverser une

frontière, serait de l'affecter exclusivement au réseau principal et au réseau Foothills. Puisque cela n'est pas le cas en l'espèce, le réseau de l'Alberta demeure un réseau provincial.

Selon le MÉA, un critère relatif à l'« affectation exclusive » est établi dans la cause *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)* ainsi que dans les deux affaires auxquelles il y est fait référence : *Dome Petroleum Ltd. c. Office national de l'énergie*[5] (l'arrêt *Dome*) et *Canadian Pacific Railway Co. c. Attorney-General for British Columbia*[6] (l'arrêt *Empress Hotel*). Dans les trois instances, des installations qui ne sont ordinairement pas associées à des entreprises fédérales principales ont fait l'objet d'un examen en vue d'un transfert de compétence. Dans *Westcoast* et *Dome*, les entreprises fédérales principales étaient des pipelines et les installations en question étaient respectivement des usines de traitement et des cavités de stockage. Normalement, les deux installations seraient assujetties à la réglementation provinciale, mais puisque les usines de traitement étaient affectées exclusivement à la canalisation principale de Westcoast, de ressort fédéral, et que les cavités de stockage étaient affectées exclusivement au pipeline Cochin, lui aussi de ressort fédéral, les deux installations ont été considérées comme faisant partie de ces pipelines et, par conséquent, assujetties à la réglementation fédérale. Dans *Empress*, la question était de savoir si un hôtel faisait partie d'une entreprise ferroviaire fédérale parce qu'il en servait les passagers. Étant donné que l'hôtel accueillait également les voyageurs qui n'arrivaient pas par train, il ne servait pas uniquement à la société ferroviaire et, par conséquent, il n'en faisait pas partie et n'était pas de compétence fédérale.

Le MÉA a conclu que puisque le réseau de l'Alberta n'est pas affecté exclusivement au réseau principal et au réseau Foothills, il n'est pas visé par la définition de « pipeline » à l'article 2 de la Loi sur l'ONÉ et que pour ces motifs, il devrait demeurer de compétence provinciale.

BP Canada Energy Company (BP)

BP a reconnu qu'à la lumière des faits précis réunis en l'espèce, TransCanada a justifié la proposition selon laquelle le réseau de l'Alberta constitue une entreprise fédérale et qu'il est de bon droit de compétence fédérale. Pour lever l'incertitude sur le plan commercial, BP a prié l'Office avec instance de rendre sa décision relative à la compétence dans les meilleurs délais.

Inter Pipeline Fund (IPF)

IPF a convenu que le réseau de l'Alberta est essentiel à l'entreprise interprovinciale de TransCanada et qu'il en fait peut-être partie; conséquemment, le réseau de l'Alberta est de compétence fédérale et assujetti à la réglementation de l'ONÉ. IPF est d'accord avec la demande de TransCanada voulant que la décision relative à la compétence prenne effet à la date d'entrée en vigueur du certificat, pourvu que cela n'entraîne pas de longs retards.

Provident Energy Limited (Provident)

Provident s'est dite d'accord avec TransCanada sur le plan de la compétence fédérale du réseau de l'Alberta, mais a déclaré que selon elle, le réseau de l'Alberta est devenu une entreprise et ouvrage fédéral dès le dépôt de la demande devant l'Office, le 17 juin 2008. La position de

5 [1987] 73 N.R. 135 (C.A.F.)

6 [1950] A.C. 122 (C.P.)

Provident est fondée sur les faits d'ordre constitutionnel établis par la preuve de TransCanada et leur existence au moment de la demande. Provident a souligné qu'aucune partie n'avait déposé de preuve contraire et qu'aucun fait nouveau n'avait été présenté pour contester les faits présentés dans la demande de TransCanada.

Provident a ajouté que l'Office n'a pas le pouvoir de reporter la date de prise d'effet d'une décision relative à la compétence. En effet, si l'Office détermine qu'il a compétence, l'application de celle-ci ne peut être reportée pour assurer une transition en douceur ni parce que TransCanada ne serait pas en mesure d'exploiter le pipeline avant d'avoir obtenu un certificat aux termes de la Loi sur l'ONÉ. Provident estime qu'aucune décision quant à la transition n'est nécessaire tant que l'Office n'aura pas déterminé qu'il a compétence sur le réseau de l'Alberta.

Suncor Energy Inc. et Suncor Energy Marketing Inc. (Suncor)

Suncor n'a pas pris position quant à la question de savoir si le réseau de l'Alberta est de ressort fédéral. Suncor a toutefois demandé que les décisions de l'Office relativement à la compétence et à la certification soient publiées simultanément afin d'éviter tout vide réglementaire qui pourrait être créé si une décision à l'effet que le réseau de l'Alberta est de compétence fédérale était rendue avant la délivrance du certificat autorisant l'exploitation du pipeline.

Syncrude Canada Ltd. (Syncrude)

Syncrude a fait valoir que les décisions de l'Office relativement à la compétence et au certificat devaient être rendues simultanément et que l'intervalle entre la publication des décisions et la prise d'effet du certificat devait être le plus court possible.

Western Export Group et Tenaska Marketing Canada (WEG-Tenaska)

Afin de lever toute incertitude sur le plan commercial, WEG-Tenaska a demandé à l'Office de rendre sa décision quant à la compétence le plus rapidement possible et de ne pas attendre pour publier cette décision en même temps que la décision relative au certificat. WEG-Tenaska n'a pas contesté la prise d'effet d'une ordonnance déclaratoire à une date ultérieure.

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO)

Le GTNO a appuyé la demande de TransCanada voulant que le réseau de l'Alberta soit de compétence fédérale parce qu'il fait partie de l'entreprise fédérale de TransCanada. Selon le GTNO, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de l'intégralité du réseau de l'Alberta par rapport à cette entreprise fédérale, pas plus qu'il n'est nécessaire de se pencher sur la question de savoir si le réseau de l'Alberta est affecté exclusivement à d'autres entreprises de TransCanada, comme le soutient le MÉA.

Bureau du protecteur des consommateurs de services publics en Alberta (UCA)

L'UCA n'a pas pris position quant à la question de savoir si le réseau de l'Alberta est à bon droit de compétence fédérale. En ce qui concerne le moment d'un transfert de compétence, l'UCA a fait valoir que la position de TransCanada est préférable, car elle ne crée ni vide réglementaire ni double emploi.

Chapitre 2

Opinion de l'Office

Compétence

Le paragraphe 12(2) de la Loi sur l'ONÉ confère à l'Office « la compétence voulue pour trancher les questions de droit ou de fait ». Ce pouvoir de déterminer s'il a compétence lui est conféré expressément « pour l'application de » la Loi sur l'ONÉ. Ainsi, l'Office a le pouvoir de décider si le réseau de l'Alberta est de compétence fédérale afin de déterminer s'il est assujetti à sa réglementation aux termes de la Loi sur l'ONÉ.

Le paragraphe 91(29) et l'alinéa 92(10)*a)* de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont pour effet combiné que les ouvrages et entreprises, tels que les pipelines d'énergie, qui sont entièrement situés dans les limites d'une province relèvent de la compétence exclusive de la législature provinciale, tandis que ceux qui relient une province à une autre ou qui s'étendent au-delà des limites d'une province sont exclusivement de compétence fédérale.

Dans la Loi sur l'ONÉ, la définition de « pipeline » suit les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En vertu de la Loi sur l'ONÉ, les pipelines sont des canalisations interprovinciales ou internationales qui servent ou serviront à transporter du gaz naturel, du pétrole ou d'autres produits.

Le réseau de l'Alberta se trouve entièrement dans cette province et jusqu'ici, il a été réglementé par un organisme provincial. Dans l'arrêt *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*[7], la Cour suprême du Canada a établi un critère en deux volets pour déterminer si un pipeline situé dans les limites d'une province peut être de compétence fédérale aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Selon le premier volet du critère, il faut se demander si le pipeline constitue un élément d'une entreprise ou d'un ouvrage fédéral et selon le deuxième, s'il en fait partie intégrante. L'Office est d'accord avec TransCanada que l'entreprise ou l'ouvrage fédéral visé en l'espèce assure le transport de gaz naturel vers des marchés canadiens et américains.

Selon le premier volet toujours, le principal facteur à considérer pour déterminer si diverses activités de TransCanada — en l'occurrence le réseau principal, le réseau Foothills et le réseau de l'Alberta — constituent une entreprise ou un ouvrage fédéral unique est qu'elles doivent être intégrées sur le plan fonctionnel et être assujetties à une gestion, une direction et un contrôle communs. Cela exige un examen minutieux des circonstances de fait en l'espèce. Il n'est pas pertinent d'examiner la manière dont sont exploitées d'autres entreprises similaires ni le fait que l'entreprise aurait pu être structurée différemment.

L'intégration fonctionnelle et la gestion commune mises à part, il y a d'autres questions pertinentes à considérer, mais elles ne sont pas déterminantes, notamment celles de savoir s'il

[7] [1998] 1 R.C.S. 322

n'existe qu'un seul propriétaire, si les activités ont un objectif commun et si elles sont reliées concrètement.

Suivant le deuxième volet du critère, un pipeline tel le réseau de l'Alberta est de compétence fédérale s'il est un élément essentiel, vital et fondamental de l'entreprise fédérale principale, le réseau principal et le réseau Foothills, et ce, même s'il n'est pas réputé faire partie de cette entreprise. Il n'existe pas de critère exhaustif, mais au nombre des facteurs qu'il pourrait être utile de prendre en compte se trouvent la gestion commune, un propriétaire unique et la coordination des activités en commun, de même que la dépendance de l'entreprise fédérale vis-à-vis de l'ouvrage provincial. En outre, il est particulièrement important de déterminer si l'ouvrage a perdu son caractère provincial distinct en raison de son lien avec l'entreprise fédérale.

L'Office est convaincu que le réseau de l'Alberta, le réseau principal et le réseau Foothills sont une entreprise unique de TransCanada assurant le transport de gaz naturel vers des marchés canadiens et américains. La preuve établit clairement que ces ouvrages sont intégrés sur le plan fonctionnel et qu'ils sont assujettis à une gestion, à une direction et à un contrôle communs. Ils ont en outre le même propriétaire, le même objectif et sont raccordés l'un à l'autre.

Cela dit, il n'est pas nécessaire de passer au second volet du critère. S'il le fallait toutefois, l'Office serait convaincu que ce deuxième volet du critère est satisfait par les faits présentés par TransCanada. Le cas échéant, l'Office aurait également établi à sa satisfaction que le réseau de l'Alberta est essentiel à l'entreprise globale de TransCanada.

Seul le MÉA a argué que le réseau de l'Alberta ne constitue pas un élément d'une entreprise fédérale et qu'il n'en fait pas partie intégrante. Il a soutenu que, pour que cela soit le cas, il faudrait que le réseau de l'Alberta soit affecté exclusivement au réseau principal de TransCanada et au réseau Foothills. L'entreprise serait ainsi limitée, à tort, aux deux autres réseaux. L'Office n'est pas persuadé que le réseau de l'Alberta doive être affecté exclusivement aux deux autres réseaux pour être réputé constituer un élément d'une entreprise fédérale ou de faire partie intégrante de cette entreprise fédérale globale assurant le transport de gaz naturel vers des marchés canadiens, dont l'Alberta, et américains. Cependant, si cela était nécessaire, l'Office conclurait que le réseau de l'Alberta est affecté exclusivement au transport de gaz naturel vers des marchés du Canada et d'ailleurs.

L'Office est convaincu que le réseau de l'Alberta est un pipeline au sens de la Loi sur l'ONÉ, puisqu'il fait partie d'un réseau pipelinier qui transporte du gaz naturel et s'étend au-delà des limites de l'Alberta.

Par conséquent, l'Office délivrera une ordonnance déclaratoire portant que le réseau de l'Alberta est de compétence fédérale et qu'il constitue un pipeline au sens de la Loi sur l'ONÉ.

Prise d'effet de l'ordonnance relative à la compétence

Suivant le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'ONÉ, TransCanada a demandé à ce que l'ordonnance déclaratoire entre en vigueur dès la délivrance du certificat d'utilité publique à l'égard du réseau de l'Alberta. Provident a déclaré que l'Office n'a pas le pouvoir de reporter la date de prise d'effet d'une décision relative à la compétence, mais n'a pas abordé les raisons pour lesquelles le paragraphe 19(1) ne confère pas ce pouvoir.

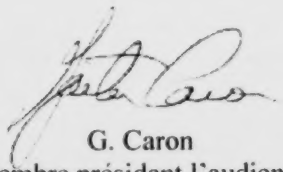
Aux termes du paragraphe 19(1), l'Office peut « par une mention à cette fin, [...] reporter la prise d'effet [de l'ordonnance] [...] à une date ultérieure ou faire dépendre cette prise d'effet d'un [...] événement [...] ou d'une condition [...] ». Conformément à ce pouvoir particulier, l'Office reporte la prise d'effet de l'ordonnance déclaratoire à la date de prise d'effet de tout certificat qui pourrait être délivré ou, si aucun certificat n'est délivré, à la date à laquelle l'Office aura rendu sa décision définitive relativement à la demande de certificat de TransCanada.

En exerçant son autorité de cette manière, l'Office permet à TransCanada de continuer à se conformer à l'article 30 de la Loi sur l'ONÉ, lequel stipule qu'il doit exister un certificat en vigueur relativement à un pipeline assujetti à la réglementation de l'ONÉ pour qu'une société puisse l'exploiter.

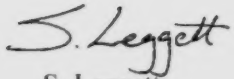
Chapitre 3

Dispositif

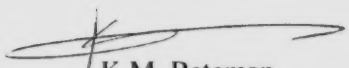
Le texte qui précède constitue les Motifs de décision de l'Office relativement à la demande de TransCanada en vue de la délivrance d'une ordonnance déclaratoire portant que le réseau de l'Alberta de TransCanada est de compétence fédérale et assujetti à la réglementation de l'Office. L'ordonnance ci-jointe entre en vigueur à la date de prise d'effet de tout certificat qui pourrait être délivré ou, si aucun certificat n'est délivré, à la date à laquelle l'Office aura rendu sa décision définitive relativement à la demande de certificat de TransCanada.



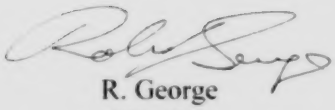
G. Caron
Membre présidant l'audience



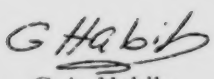
S. Leggett
Membre



K.M. Bateman
Membre



R. George
Membre



G.A. Habib
Membre

Calgary (Alberta)
Février 2009

Ordonnance déclaratoire

ORDONNANCE DÉCLARATOIRE

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande déposée par TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) auprès de l'Office national de l'énergie sous le numéro de dossier OF-Fac-Gas-T211-2008-01 01.

CONTEXTE :

1. L'Office national de l'énergie (l'Office) a reçu une demande de TransCanada en date du 17 juin 2008 concernant le réseau de l'Alberta de TransCanada Alberta System (réseau de l'Alberta).

2. TransCanada a demandé que l'Office rende une ordonnance déclaratoire en vertu du paragraphe 12(2) de la Loi sur l'ONÉ portant que le réseau de l'Alberta est de compétence fédérale et assujetti à la réglementation de l'Office.

3. TransCanada a demandé en outre que l'Office ordonne qu'en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi sur l'ONÉ, ladite ordonnance de déclaration entre en vigueur à la date de délivrance ou à la date de mise en vigueur de tout certificat d'utilité publique (certificat) délivré par l'Office.

4. L'Office a rendu l'ordonnance d'audience GH-5-2008 et tenu une audience publique.

CLAUSES DÉCLARATOIRES :

5. Suivant le paragraphe 12(2) de la Loi sur l'ONÉ, l'Office déclare que le réseau de l'Alberta est de compétence fédérale et assujetti à la réglementation de l'Office.

6. Suivant le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'ONÉ, cette ordonnance prend effet à la date de prise d'effet de tout certificat pouvant être délivré pour le réseau de l'Alberta ou, si un certificat n'est pas délivré, à la date à laquelle l'Office rend sa décision définitive sur la demande de certificat présentée par TransCanada.

Partie II

Chapitre 4

Contexte

4.1 Processus relatif aux installations

Dans la première partie des présentes, les Motifs de décision relativement à la compétence, l'Office a décidé que le réseau de l'Alberta décrit à la section 4.2 fait partie d'une entreprise et ouvrage fédéral qui regroupe le réseau de l'Alberta, le réseau principal et le réseau Foothills. L'Office a délivré à cet égard une ordonnance déclaratoire qui prendra effet à la date d'entrée en vigueur de tout certificat délivré pour le réseau de l'Alberta ou, si un certificat n'est pas délivré, à la date à laquelle l'Office rendra sa décision définitive à l'égard de la demande de TransCanada pour l'obtention de ce certificat.

Une fois l'ordonnance déclaratoire en vigueur, le réseau de l'Alberta sera un pipeline au sens de l'article 2 de la Loi sur l'ONÉ. Par conséquent, l'article 30 de la Loi sur l'ONÉ s'appliquera :

> 30. (1) La compagnie ne peut exploiter un pipeline que si les conditions suivantes sont réunies :
> *a*) il existe un certificat en vigueur relativement à ce pipeline;
> *b*) elle a été autorisée à mettre le pipeline en service aux termes de la présente partie.
>
> (2) La compagnie doit exploiter le pipeline conformément aux conditions du certificat délivré à cet égard.

Par conséquent, l'Office doit délivrer un certificat autorisant l'exploitation du réseau de l'Alberta et doit en autoriser la mise en service pour que le réseau de l'Alberta puisse être exploité.

Puisque la construction du réseau de l'Alberta a été autorisée par les organismes de réglementation de l'Alberta (le dernier étant l'AUC), aucune demande de certificat en vue de la construction d'installations n'est en cours d'examen par l'Office. Ainsi, bien que la demande diffère passablement de la majorité des demandes relatives à des installations dont est saisi l'Office, les facteurs dont tiendra compte l'Office dans son examen sont ceux prévus dans la Loi sur l'ONÉ.

L'article 52 de la Loi sur l'ONÉ décrit ces facteurs.

> **52.** Sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, l'Office peut, s'il est convaincu de son caractère d'utilité publique, tant pour le présent que pour le futur, délivrer un certificat à l'égard d'un pipeline; ce faisant, il tient compte de tous les facteurs qu'il estime pertinents, et notamment de ce qui suit :
>
> *a*) l'approvisionnement du pipeline en pétrole, gaz ou autre produit;
>
> *b*) l'existence de marchés, réels ou potentiels;

c) la faisabilité économique du pipeline;

d) la responsabilité et la structure financières du demandeur et les méthodes de financement du pipeline ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront la possibilité de participer au financement, à l'ingénierie ainsi qu'à la construction du pipeline;

e) les conséquences sur l'intérêt public que peut, à son avis, avoir sa décision.

Dans ses motifs de décision concernant Sumas Energy 2, Inc., l'Office a précisé les facteurs et critères dont il tient compte lorsqu'il se penche sur la question de l'intérêt public.

> Selon l'Office, les facteurs à prendre en considération sous le régime de la Loi sur l'ONÉ et les critères à appliquer pour en arriver à une décision concernant l'intérêt public ou le caractère d'utilité publique d'un projet peuvent varier selon la demande, le lieu, le produit en cause, les segments de population touchés par la décision et l'objet des dispositions pertinentes de la Loi sur l'ONÉ[8].

En plus de décider si l'exploitation du réseau de l'Alberta est souhaitable dans l'intérêt public, l'Office peut, en vertu du paragraphe 54(1) de la Loi sur l'ONÉ « assortir un certificat des conditions qu'il estime utiles à l'intérêt public ».

Compte tenu de la preuve produite à l'instance, l'Office a décidé de délivrer, sous réserve de l'agrément de la gouverneure en conseil, un certificat pour le maintien en exploitation du réseau de l'Alberta. Le certificat sera assujetti aux conditions énoncées à l'annexe II. Le reste de cette partie du présent document sert à expliquer les motifs de cette décision.

Les chapitres 6 à 9 portent sur les raisons pour lesquelles l'Office a décidé de délivrer un certificat et sur les conditions dont ce certificat est assorti. Aux chapitres 5 et 10, l'Office traite d'autres questions soulevées à l'audience. Enfin, au chapitre 11, il confirme sa décision d'accorder un certificat à l'égard du réseau de l'Alberta.

4.2 Le réseau de l'Alberta de TransCanada

La création du réseau de l'Alberta remonte à 1954, année où la société remplacée de NGTL, Alberta Gas Trunk Line Company Ltd., a été constituée en personne morale en vertu d'une loi spéciale de l'Assemblée législative de l'Alberta. Les installations qui composent l'actuel réseau de l'Alberta sont le résultat de plus de 50 années de développement de l'infrastructure. Les canalisations s'étendent sur plus de 23 500 kilomètres et leur diamètre varie de NPS 2 à NPS 48 (50 à 1 200 millimètres [mm])[9]. Il comporte aussi un certain nombre d'installations en surface, dont 49 stations de compression (101 compresseurs au total) qui assurent le mouvement du gaz et environ 1 200 postes de comptage qui déterminent la quantité de gaz à différents points de transfert de propriété. TransCanada exploite 10 bureaux de soutien des activités d'exploitation et d'entretien.

---

8 Office national de l'énergie, Motifs de décision EH-1-2000 concernant Sumas Energy 2, Inc. (Installations), mars 2004, p. 11

9 Le NPS (nominal pipe size) est une unité de mesure normalisée qui exprimer le diamètre nominal du tuyau en pouces.

Le réseau de l'Alberta compte environ 1 000 points de réception de gaz naturel. À l'heure actuelle, à peu près 7,5 % du gaz transporté par le réseau provient de l'extérieur de la province. Le gaz naturel quitte le réseau de l'Alberta via quelque 200 points de livraison. Plus ou moins 20 % du gaz est livré en Alberta et le reste à des réseaux qui l'acheminent à l'extérieur de la province.

Chapitre 5

Portée et calendrier

5.1 Portée du certificat

Les parties divergeaient d'opinion quant aux installations qui devraient être visées par le certificat à l'égard du réseau de l'Alberta. Ces divergences ont trait aux installations du réseau qui ont été approuvées par les organismes de réglementation de l'Alberta mais qui n'auront pas encore été construites ou qui ne seront pas encore en exploitation à la date d'entrée en vigueur du certificat (les installations approuvées mais non encore construites). Au cours de l'instance, les parties ont soumis un certain nombre de requêtes et d'autres demandes en lien avec cette question[10].

Bien que TransCanada ait cerné un certain nombre d'installations approuvées mais non encore construites qu'elle proposait d'inclure dans le certificat, la discussion a porté sur l'une d'entre elles en particulier. Le 20 novembre 2007, TransCanada a déposé auprès de l'AUC une demande concernant le projet de corridor Centre Nord (CCN) qui vise la construction d'une canalisation NPS 42 (1 100 mm) d'environ 300 km et de deux unités à la station de compression Meikle River. Les dépenses en immobilisations pour le CCN sont estimées à 922,7 millions de dollars. Selon le calendrier de construction, le début des travaux était prévu pour le quatrième trimestre de 2008 et la fin, pour le deuxième trimestre de 2010. Le 10 octobre 2008, le projet de CCN a reçu le feu vert de l'AUC et la construction a commencé.

Opinions des parties

TransCanada a prié l'Office de délivrer un certificat pour le maintien en exploitation du réseau de l'Alberta et d'y inclure l'exploitation des installations approuvées mais non encore construites à la date d'entrée en vigueur du certificat. Celui-ci ne viserait pas la construction des installations approuvées mais non encore construites puisque l'organisme de réglementation de l'Alberta a déjà donné son autorisation à ce sujet. Il en résulterait que l'Office accepterait l'autorisation provinciale et en assurerait l'exécution sans donner d'approbation pour la construction de nouveaux ouvrages.

Pour appuyer sa demande, TransCanada a cité des décisions antérieures de l'Office sur des questions de compétence[11]. Dans ces décisions, l'Office a respecté les autorisations provinciales

---

10 Requête de Provident Energy Limited (Provident) datée du 22 août 2008; requête de Provident datée du 15 octobre 2008; lettre du 12 septembre 2008 de Suncor Energy Inc. et de Suncor Energy Marketing Inc. (collectivement désignées Suncor); requête d'Alliance Pipeline Ltd. (Alliance) datée du 10 novembre 2008; requête préliminaire d'Alliance entendue le 19 novembre 2008.

11 Lettre de décision et ordonnances connexes rendues publiques le 16 novembre 2007 par l'Office national de l'énergie relativement à une demande de Westcoast Energy Inc., exploitée sous la dénomination sociale Spectra Energy Transmission – West, concernant des installations pipelinières appartenant à Westcoast Transmission Company (Alberta) Ltd.; Motifs de décision de l'Office national de l'énergie relativement à la demande de Westcoast Energy Inc., instance GHW-3-2000 (pipeline Maxhamish); Motifs de décision de l'Office national de l'énergie relativement à la demande de Westcoast Energy Inc., instance MH-2-96 (installations Helmet/Peggo)

jusqu'à la date du transfert de compétence et a commencé à assurer leur réglementation à partir de cette date. En d'autres termes, dans ces décisions antérieures, l'Office n'a pas autorisé la construction des installations existantes, seulement leur maintien en exploitation.

TransCanada a reconnu que les instances citées portaient sur le transfert de compétence dont relèvent des installations existantes et non pas des installations approuvées mais non encore construites. Cependant, TransCanada a allégué par extension que les installations approuvées mais non encore construites devaient être traitées comme des installations existantes. Selon TransCanada, tout traitement différent se traduirait par des décisions qui font double emploi avec celles déjà rendues par les organismes de réglementation de l'Alberta. TransCanada a soutenu que si l'Office respectait les décisions de l'organisme de réglementation de l'Alberta, cela favoriserait un transfert de compétence pratique, efficient, expéditif et équitable, ce qui serait souhaitable dans l'intérêt public.

Suncor et Syncrude ont appuyé la position de TransCanada. Selon Suncor, le dossier renfermait suffisamment d'éléments de preuve pour permettre à l'Office d'effectuer une évaluation environnementale et d'approuver la construction des installations s'il ne peut invoquer les décisions des organismes de réglementation de l'Alberta.

Le MÉA a insisté pour que l'examen de l'Office porte sur le réseau de l'Alberta dans son ensemble et non pas sur chacune des approbations ayant donné lieu à la création du réseau. Il est d'accord avec TransCanada pour dire que l'Office devrait traiter les installations approuvées mais non encore construites de la même manière qu'il a traité les installations existantes dans ses décisions antérieures visant un transfert de compétence. Selon le ministère, l'application d'un autre traitement serait contraire à l'intérêt public et exigerait la suspension des activités de développement du réseau pendant l'instance de l'Office visant à déterminer la compétence. L'UCA a appuyé la position du MÉA.

Le MÉA est d'avis que l'Office peut adopter le principe de la courtoisie pour inclure les installations approuvées mais non encore construites dans un certificat. L'Office serait ainsi en mesure de réglementer prospectivement les activités de construction en cours et de ne pas faire double emploi avec des décisions rendues antérieurement par des organismes provinciaux de réglementation. Bien qu'elle se soit abstenue de prendre position quant aux installations approuvées mais non encore construites, BP a avancé que le principe de la courtoisie ne s'appliquait pas dans la situation actuelle.

Pour leur part, Alliance et Provident ont soutenu que la formulation impérative de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE) et de la Loi sur l'ONÉ exige de l'Office qu'il veille à ce que des évaluations environnementales des installations approuvées mais non encore construites soient effectuées en vertu de la LCÉE et à ce que les approbations aux termes de la Loi sur l'ONÉ aient été obtenues avant que ne se poursuivent les travaux de construction de ces installations et avant qu'elles ne soient mises en exploitation.

Opinion de l'Office

L'Office juge important que la portée d'un certificat serve l'intérêt public et est d'accord avec TransCanada que tout transfert de compétence doit

être pratique, efficient, expéditif et équitable, sauf s'il y a une raison impérative d'agir autrement.

Pour que la portée du certificat soit pratique, il faut qu'elle permette de continuer d'assurer efficacement la réglementation du réseau de l'Alberta tant avant qu'après le transfert de compétence. Le développement et l'agrandissement du réseau de l'Alberta dure depuis plus de 50 ans. Le réseau pipelinier actuel a exigé l'obtention de nombreuses approbations des autorités provinciales au cours de cette période. Or, le dépôt par TransCanada de la demande en l'espèce n'a pas limité le pouvoir des organismes de réglementation albertains de continuer à accorder des approbations. Bien que TransCanada ait déposé la demande, l'Office n'assure pas la réglementation du réseau de l'Alberta pendant qu'il examine les questions touchant la compétence et le certificat. Jusqu'à ce que l'Office rende une décision à cet effet et que cette décision entre en vigueur, le réseau de l'Alberta demeure entièrement assujetti à la réglementation des organismes provinciaux, tels que l'AUC.

Si l'on arrivait à la conclusion que l'Office ne peut estimer valides les décisions rendues par des organismes de réglementation provinciaux avant que la compétence sur le réseau ne lui soit transférée, cela annulerait l'effet pratique de ces décisions dès l'entrée en vigueur du transfert. Il y aurait ainsi une période au cours de laquelle l'Office ne pourrait réglementer le réseau et où l'effet des décisions des organismes de réglementation de l'Alberta serait incertain. Cela obligerait l'Office à rendre des décisions qui feraient double emploi avec celles des organismes de réglementation provinciaux. Un tel double emploi pourrait donner lieu à des décisions incohérentes et créer de l'incertitude pendant la construction.

Si l'Office n'est pas en mesure d'accepter les décisions des organismes de réglementation provinciaux, le transfert serait inefficient. Il est important que toutes les parties sachent en tout temps qui est l'organisme de réglementation compétent, même pendant les périodes où un transfert de compétence est envisagé. Si l'Office n'est pas en mesure de respecter les décisions des organismes de réglementation provinciaux pendant de telles périodes, les parties ne sauront pas qui est l'organisme de réglementation compétent jusqu'à ce qu'une décision soit rendue.

Par exemple, si l'Office décidait que le réseau de l'Alberta ne relève pas de sa compétence, nul ne contesterait que l'AUC a le pouvoir de le réglementer et que les décisions rendues par cet organisme pendant le processus de l'Office sont valides. Par contre, si l'Office décidait qu'il a compétence sur le réseau de l'Alberta, mais qu'il n'est pas en mesure de s'en remettre aux décisions provinciales, les décisions de l'AUC deviendraient aussitôt inexécutoires et l'Office serait dans l'obligation d'en rendre de nouvelles.

Il est juste et équitable que TransCanada et d'autre parties puissent s'en remettre aux décisions rendues en vertu de la réglementation provinciale et qu'elles puissent y donner suite sans craindre que de nouvelles demandes ne doivent être déposées auprès d'un autre organisme de réglementation et que le processus ainsi entamé ne donne lieu à des décisions différentes. L'Office est d'accord avec l'avocat de Suncor qui a cité des causes faisant référence à la présomption contre l'effet rétroactif[12], à savoir que la présomption devrait s'appliquer et que l'Office ne devrait pas rendre de décisions qui entraînent un effet rétroactif inéquitable.

Le MÉA a laissé entendre que l'Office pourrait invoquer le principe de la courtoisie pour rendre exécutoires les décisions provinciales. L'avocat de BP a toutefois rétorqué que ce principe ne s'applique que lorsqu'une instance a débuté en même temps dans deux tribunaux différents, ce qui n'est pas le cas ici. Dans le renvoi *Reference re Legislative Authority over Bypass Pipelines*[13] (souvent appelé l'arrêt *Cyanamid*), la Cour d'appel de l'Ontario a établi le fondement du principe de la courtoisie en ces termes, afin d'éviter la redondance des instances dans des tribunaux de compétence concurrente : selon la Cour, [Traduction] « de tels principes sont le résultat d'un intérêt mutuel, d'une conscience des inconvénients qui en résulteraient autrement et d'une nécessité morale de faire droit afin que droit soit fait en retour »[14].

L'Office estime que le certificat devrait viser également les installations approuvées mais non encore construites afin que le transfert de compétence soit effectué adéquatement, ce qui serait conforme aux principes sous-jacents à la courtoisie et permettrait d'éviter une réglementation rétroactive. Cela est également souhaitable dans l'intérêt public. TransCanada a présenté dans le cadre de sa preuve une liste des demandes visant des installations qui sont devant les organismes de réglementation de l'Alberta. Les installations déjà approuvées par la province au moment où le certificat entrera en vigueur seront incluses dans le certificat. Les autres devront être approuvées par la suite.

5.2 Calendrier

Dans sa demande, TransCanada a prié l'Office de délivrer le certificat à une date déterminée et fixée par lui et qui surviendrait après réception de l'agrément de la gouverneure en conseil[15]. TransCanada a déclaré qu'elle aurait besoin de temps pour déposer son tarif entre la date d'agrément par la gouverneure en conseil et la date de prise d'effet du certificat. TransCanada a

---

12 *« Syncrude Environmental Assessment Coalition c. la Commission chargée de l'économie des ressources énergétiques (Alberta) »* [1994] A.J. No. 176; 17 Alta. L.R. (3d) 368 (Alta. C.A.); *« Spooner Oils c. Turner Valley Conservation Board »* [1993] R.C.S. 629

13 *Reference re Legislative Authority over Bypass Pipelines* [1988] O.J. No. 176, 64 O.R. (2d) 393

14 49 D.L.R. (4th) 566 à 573

15 Demande de TransCanada, p. 5 de 6 (en langue anglaise seulement)

précisé plus tard qu'il n'y avait pas de raison d'affaires pour que le certificat entre en vigueur après la date à laquelle l'Office recevrait l'agrément de la gouverneure en conseil.

En juin 2008, peu après le dépôt de la demande de TransCanada, BP a fait parvenir une lettre à l'Office pour lui exprimer ses préoccupations quant à l'incertitude créée par la demande. Dans sa lettre, BP priait l'Office de mener rapidement à terme le processus visant à trancher les questions visées par la demande de TransCanada. Pendant sa plaidoirie, BP a réitéré sa demande à l'Office pour qu'un certificat soit délivré le plus rapidement possible.

En réponse à une demande de renseignements, le personnel de l'ONÉ a affirmé qu'il faudrait compter environ trois mois après la publication de la décision pour arriver au point où l'Office serait en mesure d'assurer la réglementation harmonieuse du réseau de l'Alberta.

Provident a demandé avec instance qu'un certificat soit délivré dans les meilleurs délais et sans date de prise d'effet ultérieure. WEG/Tenaska et Syncrude ont dit qu'il fallait que le certificat entre en vigueur dans les plus brefs délais.

Opinion de l'Office

L'Office est conscient que, d'une part, les parties ont besoin de certitude et que, d'autre part, le transfert de compétence doit se faire de manière harmonieuse. Compte tenu de la preuve, l'Office est convaincu que la plupart des parties à l'audience pourraient effectuer cette transition directement. L'Office constate que d'après des membres du personnel de l'ONÉ, il faudrait trois mois pour préparer un transfert ordonné. L'Office estime toutefois qu'il en va de l'intérêt public que la transition se réalise le plus rapidement possible. Il est d'avis par ailleurs qu'il serait également conforme à l'intérêt public de prévoir une courte période de temps, en plus du temps nécessaire à l'agrément de la gouverneure en conseil, pour amorcer la transition. Par conséquent, le certificat entrera en vigueur le quatorzième jour après que l'Office l'aura délivré. L'Office est convaincu que le personnel de l'ONÉ sera en mesure de réaliser la transition dans le délai imparti.

Chapitre 6

Approvisionnement, marchés et aspects financiers

TransCanada a démontré que l'approvisionnement en gaz naturel et les marchés gaziers du réseau de l'Alberta sont bien établis. Le réseau de l'Alberta transporte une grande partie du gaz produit dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien vers des marchés canadiens et américains. TransCanada s'attend à ce que le réseau de l'Alberta continue d'être utilisé à un niveau raisonnable pendant sa durée de vie économique et que les droits liés à la demande seront payés. Par conséquent, le réseau de l'Alberta est viable sur le plan économique et continuera de l'être à l'avenir.

En 2007, le réseau de l'Alberta a transporté plus de 10 Gpi^3 (283 Mm^3) de gaz naturel par jour et plus de 4 Tpi^3 (113Gm^3) pour l'année. Son débit en 2007 a représenté 68 % de toute la production de l'Ouest canadien et 16 % de l'approvisionnement en gaz sur le continent nord-américain. L'approvisionnement en gaz classique et non classique pouvant être transporté dans le réseau de l'Alberta devrait, selon les prévisions, se maintenir dans une fourchette de 10 à 11 Gpi^3 283 à 312 Mm^3) par jour jusqu'à 2020.

En 2008, le débit moyen du réseau de l'Alberta, qui comprend la demande contractuelle de service garanti et le transport interruptible, devrait avoisiner les 10,6 Gpi^3 (299 Mm^3) par jour. Le débit moyen devrait s'accroître de manière constante pour atteindre approximativement 11,6 Gpi^3 (327 Mm^3) par jour en 2013.

Le réseau de l'Alberta transporte du gaz vers les marchés du Canada et des États-Unis. TransCanada s'attend à ce que la demande sur le marché de l'Ouest canadien augmente de manière importante par rapport à son niveau de 2007, qui était d'environ 4,8 Gpi^3 (135 Mm^3) par jour, sous la poussée des besoins liés à la mise en valeur des sables bitumineux.

L'actuel réseau de l'Alberta a été financé au moyen d'emprunts et de capitaux propres. Depuis 1998, TransCanada répond aux besoins de financement du réseau de l'Alberta et elle dispose de la capacité nécessaire pour continuer à financer NGTL.

La preuve de TransCanada au sujet de l'approvisionnement, des marchés et des aspects financiers n'a été remise en question par aucune partie à l'instance.

Opinion de l'Office

Après avoir examiné les éléments de preuve présentés par TransCanada, l'Office a établi à sa satisfaction que le réseau de l'Alberta dispose d'un approvisionnement adéquat et qu'il est relié à des marchés d'une taille appréciable. Selon l'Office, le réseau de l'Alberta continuera de transporter du gaz en quantités raisonnables et, de ce fait, les droits seront payés. Sa viabilité économique s'en trouvera ainsi assurée et un financement adéquat demeurera à sa disposition.

Chapitre 7

Questions relatives aux propriétaires fonciers

La Canadian Alliance of Pipeline Landowners' Associations (CAPLA) est un organisme national qui chapeaute diverses associations régionales et provinciales de propriétaires fonciers.

L'Alberta Association of Pipeline Landowners (AAPL) est une association membre de la CAPLA formée à l'origine par des propriétaires de l'Alberta et de la Saskatchewan touchés par le projet de pipeline Keystone de TransCanada. L'AAPL regroupe une soixantaine de propriétaires fonciers qui possèdent ou louent des terrains situés le long d'un gazoduc de 18 pouces (450 mm) de diamètre faisant partie du réseau de l'Alberta.

La CAPLA et l'AAPL (AAPL-CAPLA) ont présenté une intervention conjointe à l'instance relative aux installations.

7.1 Consultation

L'AAPL-CAPLA a affirmé que TransCanada devrait consulter tous les propriétaires fonciers quant aux effets négatifs que pourrait entraîner la délivrance d'un certificat par l'Office, avant que l'Office ne rende sa décision à cet effet. Selon l'AAPL-CAPLA, la consultation des propriétaires fonciers une fois la décision rendue ne convient pas car elle rend les propriétaires fonciers dépendants de la bonne volonté de TransCanada pour s'attaquer aux effets négatifs que risque d'entraîner le transfert de compétence. Par ailleurs, si les propriétaires fonciers ne sont pas satisfaits des séances de consultation entreprises par TransCanada, ils n'auront pour seul recours que des moyens qui coûtent cher et prennent beaucoup de temps.

L'AAPL-CAPLA a signalé que TransCanada n'avait pas fait de comparaison détaillée des régimes de réglementation provincial et fédéral afin de cerner, le cas échéant, les effets négatifs que les propriétaires fonciers risquent de subir.

L'AAPL-CAPLA a par ailleurs déclaré que le fait de mener un programme de consultation après avoir obtenu le certificat risquait de créer une situation où les propriétaires fonciers seraient assujettis à des exigences différentes sous le régime de réglementation du fédéral, sans nécessairement en être au courant. L'AAPL-CAPLA a ajouté que les propriétaires fonciers devaient être informés de tels changements, ainsi que de toute conséquence possible sur leurs activités quotidiennes. L'AAPL-CAPLA a fait valoir que le certificat ne devrait être délivré qu'après la consultation des propriétaires fonciers et que des mesures visant à atténuer les effets négatifs résultant du transfert aient été déterminées et planifiées.

Opinion de TransCanada

TransCanada a déclaré qu'elle a un programme intégré de sensibilisation du public ainsi qu'un programme de liaison avec les Autochtones à l'égard du réseau de l'Alberta et d'autres pipelines. Le programme intégré de sensibilisation du public repose sur une approche coordonnée pour

satisfaire aux exigences des organismes de réglementation en matière de sensibilisation du public.

Au départ, la demande de TransCanada priait l'Office d'étudier l'objet de sa demande dans le cadre d'une audience en deux parties : le processus de détermination de la compétence suivi, un peu plus tard, du processus relatif aux installations. TransCanada ne prévoyait consulter les propriétaires fonciers et les autres parties intéressées qu'une fois que l'Office aurait déterminé qu'il avait compétence sur le réseau de l'Alberta. Si l'Office devait déterminer au cours de la première partie qu'il a compétence sur le réseau de l'Alberta, la deuxième partie de l'audience aurait lieu pour trancher la question de la délivrance d'un certificat et, le cas échéant, des conditions dont celui-ci devrait être assorti.

Lorsque l'Office a fait part de sa décision d'entendre l'instance visant à déterminer la compétence et la demande de certificat dans le cadre d'une même audience, TransCanada a déclaré qu'elle entreprendrait un vaste programme de consultation du public et de communication une fois que l'Office aurait rendu ses décisions. Le programme viserait à sensibiliser les parties prenantes et à assurer leur compréhension des effets et répercussions d'un transfert de compétence. Le programme ciblerait les personnes, groupes ou entités susceptibles d'être touchés, notamment les propriétaires fonciers, les collectivités de l'Alberta, les ministères fédéraux et provinciaux, les organismes de réglementation, les groupes autochtones ainsi que d'autres parties prenantes, dont peut-être des organisations non gouvernementales, des associations de propriétaires fonciers et des tierces parties commerciales. Le programme serait mis en œuvre par étapes et il reposerait sur des pratiques favorisant la participation des collectivités.

Pendant l'audience, TransCanada a reconnu que le passage du régime de réglementation provincial au régime fédéral entraînera des changements qui influeront sur les propriétaires fonciers. Elle s'est engagée par conséquent à envoyer une lettre d'avis lorsqu'elle recevrait les Motifs de décision et avant la date de prise d'effet du certificat. Cette lettre d'avis aurait pour but d'informer les propriétaires fonciers de la décision de l'Office ainsi que de certains des changements qui en découleraient. La lettre fournirait en outre les coordonnées des principales personnes-ressources de TransCanada. TransCanada a ajouté qu'il serait utile de connaître la nature des renseignements qui selon l'Office devraient figurer dans la lettre.

Pour communiquer avec les collectivités autochtones avec lesquelles elle entretient des liens, ainsi qu'avec trois groupes visés par un traité (Traités 6, 7 et 8) et la Nation des Métis de l'Alberta, TransCanada prévoit également la tenue de réunions en personne et de conférences téléphoniques, l'envoi de lettres par voie électronique, par télécopieur ou par la poste et la publication d'une fiche de renseignements et de documentation de l'ONÉ.

Dans le cadre de son programme de liaison avec les Autochtones, TransCanada fournira de l'information sur le transfert de compétence, déterminera les enjeux potentiels et relaiera toute demande des collectivités et groupes autochtones pour la tenue d'une séance d'information par l'ONÉ.

Opinion de l'Office

En ce qui concerne la consultation, le principal point sur lequel TransCanada et l'AAPL-CAPLA ne s'entendent pas est celui du moment où mener le programme de consultation. D'une part, l'AAPL-CAPLA soutient qu'une consultation approfondie des propriétaires fonciers doit avoir lieu avant l'examen de la question de la délivrance d'un certificat et, d'autre part, TransCanada propose de mener son programme de consultation après la délivrance du certificat.

L'Office s'attend à ce que les demandeurs envisagent un processus de consultation des groupes ou personnes susceptibles d'être touchés et à ce qu'ils puissent démontrer que le programme de consultation mené est suffisant. L'Office fait observer que la proposition de TransCanada de tenir une audience en deux étapes consécutives aurait donné plus de temps pour la consultation. L'Office a toutefois décidé qu'il était important d'entendre la totalité de la demande en une seule audience afin de lever le plus tôt possible l'incertitude créée par le dépôt de la demande.

L'Office accepte l'engagement de TransCanada à produire, puis faire parvenir une lettre d'avis aux propriétaires fonciers pour les informer de la décision. L'Office s'attend à ce que cette lettre d'avis contienne des renseignements sur la décision rendue par l'Office, les coordonnées des personnes-ressources de l'Office, un exemplaire du document intitulé « Vivre et travailler à proximité d'un pipeline : Guide du propriétaire foncier », des précisions sur tout changement pertinent devant se produire à la date d'entrée en vigueur du certificat, ainsi que les coordonnées des principales personnes-ressources pertinentes de TransCanada au cas où les propriétaires fonciers voudraient obtenir de plus amples renseignements. La lettre d'avis devra être envoyée dans les plus brefs délais après la publication de la décision de l'Office.

L'Office s'attend à ce qu'un programme de consultation soit accessible et permette à toutes les personnes ou tous les groupes éventuellement touchés de s'exprimer. Il souhaite également prendre connaissance des détails de la conception et des résultats du programme de consultation; pour ces raisons, il a décidé d'inclure les conditions de certificat 7, 8 et 9 concernant le programme de relations avec les parties prenantes (voir les conditions à l'annexe II). L'Office fait observer qu'il a le mandat et les mécanismes nécessaires pour exercer la surveillance réglementaire des installations pendant leur durée de vie. En d'autres termes, l'Office n'a pas à se limiter au processus d'examen d'une demande pour aborder les préoccupations éventuelles associées au réseau de l'Alberta.

L'Office estime que le programme de consultation que TransCanada doit entreprendre après la diffusion de la décision de l'Office est suffisant pour les raisons suivantes : aucune construction d'installations ni aucun

changement à des installations actuelles n'ont été proposés; l'Office a imposé les conditions de certificat 7, 8 et 9; TransCanada s'est engagée à distribuer une lettre d'avis; l'Office a le mandat voulu pour la surveillance réglementaire des installations pendant leur durée de vie.

7.2 Questions socioéconomiques relatives aux propriétaires fonciers

L'AAPL-CAPLA est la seule partie qui a abordé le sujet des effets socioéconomiques liés à la demande. Elle a soutenu qu'un transfert de compétence aurait une incidence négative sur les propriétaires fonciers parce que les exigences réglementaires prévues par la Loi sur l'ONÉ sont plus rigoureuses que celles de la province. Plus particulièrement, la législation fédérale est différente en ce qui concerne l'aide financière aux intervenants et plus sévère quant aux activités agricoles permises. L'AAPL-CAPLA a dit que TransCanada n'avait pas consulté les parties prenantes dans cette affaire, tel qu'il est exigé dans le *Guide de dépôt* de l'Office, ni suivi les lignes directrices de l'Office en l'espèce.

Par conséquent, l'AAPL-CAPLA a demandé à l'Office de ne pas délivrer de certificat à TransCanada à l'égard du réseau de l'Alberta. Elle a fait valoir que TransCanada devrait être tenue de procéder à une analyse détaillée des répercussions entraînées par le transfert de compétence sur les restrictions d'utilisation des terrains, de répondre aux préoccupations des propriétaires fonciers et de s'engager à mettre en place des mesures d'atténuation.

L'AAPL-CAPLA a ajouté que si l'Office décidait de délivrer un certificat, il devrait l'assortir de conditions permettant de répondre à certaines préoccupations des parties prenantes et représentent des pratiques exemplaires en matière de relations entre ces parties et les sociétés pipelinières. L'AAPL-CAPLA a ajouté que de telles conditions sont largement fondées sur les dispositions d'un règlement intervenu dernièrement entre Pipelines Enbridge Inc. et les propriétaires fonciers touchés par les demandes relatives à ses projets Southern Lights (Ordonnance d'audience OH-3-2007 de l'ONÉ) et Alberta Clipper (Ordonnance d'audience OH-4-2007 de l'ONÉ).

Ces conditions obligeraient TransCanada à concevoir et à mettre en œuvre un système de suivi des plaintes des propriétaires fonciers, un programme de surveillance de l'épaisseur de la couverture recouvrant les pipelines ainsi qu'un procédé de fouilles relatives à l'intégrité et à l'entretien afin de prendre en compte les préoccupations particulières à ce sujet. Au nombre des autres conditions proposées se trouvent les suivantes :

- exiger de TransCanada qu'elle accorde aux propriétaires fonciers la permission de faire franchir des pipelines du réseau de l'Alberta par des véhicules ou de l'équipement agricole et de cultiver le sol recouvrant ces pipelines jusqu'à une profondeur de 45 cm ou qu'elle indemnise les propriétaires fonciers qui ont subi un préjudice faute d'une telle permission;
- exiger de TransCanada qu'elle donne aux propriétaires fonciers l'option de faire retirer du sol la canalisation en cas de cessation d'exploitation;
- exiger de TransCanada qu'elle verse aux propriétaires fonciers une somme annuelle, pendant une durée indéterminée, pour toutes les nouvelles installations connexes au

réseau de l'Alberta afin de les indemniser les propriétaires fonciers des effets continus de l'exploitation d'un pipeline;

- exiger de TransCanada qu'elle obtienne le consentement écrit de tout propriétaire foncier concerné par tout autre usage de l'emprise envisagé par TransCanada, au moment où celle-ci envisage ces autres usages.

Opinion de TransCanada

TransCanada a fait valoir que le maintien en exploitation du réseau de l'Alberta est conforme à l'intérêt public et que l'approvisionnement ininterrompu en gaz des ménages et des entreprises l'emporte sur tout effet négatif causé par des exigences différentes en matière de réglementation. Elle a ajouté que l'action d'une loi résultant du transfert de compétence ne peut nuire aux droits des propriétaires fonciers. TransCanada a donc allégué que les arguments présentés par l'AAPL-CAPLA ne sont pas connexes à la question visant à déterminer si l'Office devrait accorder le certificat demandé.

TransCanada a précisé qu'elle se sert de systèmes de gestion, de programmes et de processus communs pour tous les actifs pipeliniers canadiens dont elle est le seul propriétaire, notamment le réseau de l'Alberta, le réseau principal et le réseau Foothills. Ces systèmes de gestion, programmes et processus ont été mis au point pour satisfaire aux exigences de l'Office, ainsi qu'à tout autre code ou norme incorporé par renvoi et à toute autre exigence, condition de permis ou approbation nécessaire aux termes de la réglementation fédérale ou provinciale applicable.

Les programmes et procédés de gestion et d'exploitation mis en place pour le réseau de l'Alberta répondent aux questions d'intérêt dont fait mention l'Office dans ses lignes directrices pour le dépôt de documents, c'est-à-dire en matière d'environnement, d'éléments socioéconomiques, de sécurité, de croisement, d'intégrité, de sûreté et de gestion des situations d'urgence.

TransCanada s'est opposée à toutes les conditions proposées par l'AAPL-CAPLA. TransCanada pense en effet que certaines de ces conditions font double emploi avec les pratiques et programmes qu'elle a mis en place ainsi qu'avec les exigences de l'Office. TransCanada dispose d'un système de suivi des dossiers et d'un système de suivi des incidents qui deviendraient redondants si on l'obligeait à mettre sur pied un système distinct de suivi des plaintes déposées par les propriétaires fonciers. TransCanada ne pense pas qu'un programme de surveillance de l'épaisseur de la couverture des pipelines soit nécessaire parce qu'elle vérifie l'épaisseur de la couverture de plusieurs manières et mène, au besoin, des enquêtes particulières.

TransCanada n'a pas pour pratique de refuser le passage d'équipement agricole au-dessus des emprises. La société ajoute qu'elle n'exige pas des propriétaires fonciers qu'ils obtiennent la permission de passer au-dessus d'une emprise pour s'adonner à leurs activités agricoles habituelles. En ce qui concerne les fouilles relatives à l'intégrité et à l'entretien, TransCanada demande aux propriétaires fonciers la permission d'entrer sur leur propriété pour accéder à l'emprise. Elle tient compte de leurs préoccupations concernant le moment de la fouille proposée et, le cas échéant, prévoit une indemnité pour les dommages causés.

TransCanada a reconnu que l'Office a le pouvoir d'assortir de conditions toute ordonnance de cessation d'exploitation de telle sorte que l'ordonnance ne prenne effet qu'une fois les conditions

remplies. Ce n'est qu'en de telles circonstances que l'Office pourrait perdre compétence sur les installations. Par conséquent, l'inclusion d'une condition ayant trait à la cessation d'exploitation serait redondante. TransCanada a par ailleurs précisé qu'elle avait pour pratique de dresser un plan de cessation d'exploitation en consultation avec les propriétaires fonciers et en fonction de leurs préoccupations particulières.

TransCanada a déclaré qu'elle respecterait les modalités des contrats en vigueur et qu'elle conclurait de nouveaux contrats, le cas échéant, selon les besoins et exigences d'exploitation. TransCanada a affirmé détenir tous les droits fonciers visés par la demande et qu'elle ne prévoit pas en acquérir d'autres. À l'avenir, elle s'occuperait des droits fonciers et droits d'accès en fonction du projet en question.

Opinion de l'Office

Au chapitre 9, Avantages et fardeaux, l'Office se penche sur l'effet des répercussions qu'engendre, selon l'AAPL-CAPLA, la décision de l'Office de délivrer un certificat. Les points de vue exposés abordent la question des conditions proposées par l'AAPL-CAPLA.

L'AAPL-CAPLA a demandé à l'Office d'assortir le certificat de conditions sur le fondement qu'elles représentent des pratiques exemplaires dans le domaine des relations entre sociétés et propriétaires fonciers. Le seul élément de preuve à l'appui de cette affirmation repose sur certains des points négociés entre une autre société réglementée par l'ONÉ et ses propriétaires fonciers. Qui plus est, aucune preuve n'a été présentée à l'effet que les pratiques et programmes existants de TransCanada ne correspondent pas aux pratiques exemplaires de l'industrie ou qu'ils sont autrement déficients. Il s'agit d'un point important puisque TransCanada est à la fois le propriétaire et le gestionnaire du réseau de l'Alberta.

L'Office prend note de la preuve de TransCanada voulant que les programmes et procédés de gestion et d'exploitation utilisés par TransCanada pour le réseau de l'Alberta aient été mis au point pour satisfaire aux exigences de l'Office, ainsi qu'à tout autre code ou norme incorporé par renvoi et à toute autre exigence, condition de permis et approbation nécessaire aux termes de la réglementation fédérale ou provinciale applicable. L'Office fait en outre remarquer que c'est par l'entremise de son cadre réglementaire qu'il établit les exigences, qu'il surveille et vérifie la conformité à ces exigences et qu'il les fait exécuter afin de rectifier les activités non conformes d'une société réglementée.

L'Office n'assortira pas le certificat de conditions visant le maintien en exploitation du réseau de l'Alberta tel qu'il est proposé par l'AAPL-CAPLA, parce qu'elles sont inutiles ou qu'elles outrepassent le mandat de l'Office.

L'Office estime que les programmes mis en place par TransCanada pour assurer le suivi des dossiers et des incidents permettent d'assurer un suivi adéquat des plaintes déposées par les propriétaires fonciers. Ses procédés de surveillance de l'épaisseur de couverture et de fouilles relatives à l'intégrité et à l'entretien permettent de répondre aux mêmes préoccupations que les programmes proposés par l'AAPL-CAPLA. L'Office accepte la déclaration de TransCanada selon laquelle ses pratiques répondent aux préoccupations exprimées relativement à l'obtention d'une permission pour faire croiser un pipeline à de l'équipement mobile.

Suivant la Loi sur l'ONÉ, les questions relatives à la cessation d'exploitation sont examinées au moment de l'audition de la demande pertinente de sorte que la décision rendue tienne compte des faits propres à l'installation en question. L'Office n'imposera pas la condition proposée afin de ne pas restreindre les options susceptibles de s'offrir au moment de la cessation d'exploitation. Une telle restriction ne serait probablement pas exécutoire. Dans la même veine, l'Office n'imposera pas de restrictions sur l'acquisition future de terrains, comme l'en a prié l'AAPL-CAPLA.

Enfin, les conditions proposées relativement à l'indemnisation ne font pas partie du mandat de l'Office aux termes de la Loi sur l'ONÉ et par conséquent ne seront pas imposées.

Chapitre 8

Sécurité et environnement

8.1 Sécurité

La Loi sur l'ONÉ stipule qu'une société ne peut exploiter un pipeline que s'il existe un certificat en vigueur l'autorisant à exploiter ce pipeline et que si elle a été autorisée à mettre le pipeline en service. L'Office ne délivre l'autorisation de mise en service que s'il est convaincu que le pipeline peut, sans danger, être mis en service pour le transport.

Pour l'Office, la sécurité du réseau pipelinier est le critère prépondérant. Lorsqu'il examine une demande de certificat, l'Office recherche des preuves que le pipeline est conforme à sa réglementation ainsi qu'à tous les codes et normes de sécurité applicables. En cas de vide à l'égard de certaines conditions environnementales ou d'exploitation ou si de telles conditions ne sont pas expressément prévues dans les codes et normes applicables, l'Office s'assure que le demandeur a évalué les effets potentiels de ces conditions et qu'il a conçu ses plans en fonction de ces effets. L'Office veille également à ce que les plans de conception et les mesures nécessaires pour protéger le pipeline soient en place durant la construction et l'exploitation.

Conformément au *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* (RPT-99), le nouveau pipeline doit faire l'objet d'essais sous pression avant d'être mis en service, afin d'en éprouver la solidité et l'étanchéité. Pour obtenir l'autorisation de mise en service demandée, la société doit prouver que le pipeline a été construit et mis à l'essai conformément au RPT-99 et que les dispositifs de sécurité ont été inspectés et mis à l'essai pour en vérifier les fonctionnalités. Le *Guide de dépôt* de l'Office fait état des renseignements demandés.

Dans le cas du transfert de compétence sur les installations du réseau de l'Alberta, l'examen de l'Office porte sur un vaste réseau pipelinier évolué, en exploitation depuis 50 ans, et sur des agrandissements approuvés par l'organisme de réglementation provincial mais n'ayant pas encore été construits. On s'attend à ce que les installations approuvées mais non encore construites soient en exploitation, partiellement construites ou à construire au moment de la certification.

8.1.1 Réseau actuel

Comme il a déjà été mentionné à la section 4.2, le réseau de l'Alberta est un réseau pipelinier situé en Alberta. Il sert au transport de gaz naturel à partir de points de réception jusqu'à des points de livraison et d'interconnexion avec des pipelines d'exportation ou interprovinciaux. Il consiste en des canalisations de diamètres pouvant varier d'un diamètre nominal du tuyau (NPS) de deux à 48 pouces (50 à 1 200 mm et d'une longueur totale de plus de 23 500 kilomètres, ainsi que d'environ :

- 49 stations de compression comportant 101 groupes compresseurs dont la puissance varie de 540 à 30 700 kilowatts;

- 1 200 stations de comptage;
- 1 000 points de réception et 200 points de livraison.

Dans sa demande, TransCanada signale que la conception, la construction et l'exploitation des installations existantes du réseau de l'Alberta ont eu lieu à divers moments depuis 1954 et que les installations du réseau ont été construites et mises à l'essai par NOVA Gas Transmission Ltd. ou ses sociétés remplacées conformément à tous les codes, normes et devis techniques alors en vigueur.

Bien que le réseau ait satisfait aux exigences techniques et réglementaires applicables au moment de la construction, TransCanada a précisé que certaines des installations formant le réseau de l'Alberta ne respectent pas les exigences de la plus récente version de la norme Z662 de l'Association canadienne de normalisation : *Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz* (CSA Z662).

TransCanada a déclaré qu'elle n'avait pas l'intention de modifier en tout ou en partie le réseau de l'Alberta afin de satisfaire aux exigences de la dernière version de la norme CSA Z662, puisque cela ne serait pas pratique, comme c'est le cas d'autres réseaux réglementés par l'Office, dont le réseau principal et le réseau Foothills. TransCanada a fait remarquer que suivant les articles 2 et 3 du RPT-99, les parties 1 à 5 de ce règlement ne s'appliquent pas aux installations du réseau de l'Alberta qui existaient déjà et dont la construction et l'exploitation avaient été autorisés par une autorité provinciale avant la date d'entrée en vigueur du règlement en 1999. Dans l'éventualité où des installations du réseau de l'Alberta auraient été construites après la prise d'effet du RPT-99 et qu'elles ne respecteraient pas les parties 1 à 5 du règlement, TransCanada demanderait d'être soustraite aux exigences des parties 1 à 5 du RPT-99, au besoin.

TransCanada a souligné que le réseau de l'Alberta est exploité de manière sécuritaire et efficace depuis longtemps et que son programme relatif à l'entretien et à l'intégrité assure et continuera d'assurer cette exploitation sécuritaire et efficace. La société a ajouté qu'il n'est pas nécessaire de modifier les installations pour des raisons de sécurité ou d'exploitation et que cela ne serait pas pratique du point de vue de la construction, de l'ingénierie et de la faisabilité économique.

Dans ses lignes directrices du 7 août 2008, l'Office a demandé des renseignements sur la façon dont l'exploitation actuelle du réseau de l'Alberta correspond à l'esprit des règlements et intègre la démarche de l'Office visant les systèmes de gestion axés sur les buts. L'Office s'intéressait particulièrement à ce qui suit : a) la manière dont TransCanada gère le réseau de l'Alberta au chapitre de l'environnement, des facteurs socioéconomiques, de la sécurité, de l'intégrité, des croisements, de la sûreté et des situations d'urgence; b) des éléments de preuve justifiant l'efficacité des programmes du réseau de l'Alberta et qui se trouvent habituellement dans les rapports de vérification, les plans de mesures correctives mis au point ultérieurement et les mesures du rendement.

En réponse aux lignes directrices fournies par l'Office, TransCanada a décrit les programmes et procédés de gestion et d'exploitation du réseau de l'Alberta. La société a souligné que ces programmes étaient les mêmes que ceux qu'elle utilise pour le réseau principal et le réseau Foothills, que l'Office connaît déjà. Elle a indiqué que l'efficacité des programmes et procédés du réseau de l'Alberta est déterminée au moyen d'inspections, d'activités de surveillance et de

vérifications internes et externes de ses programmes d'intégrité opérationnelle et de santé, sécurité et environnement. Elle a précisé qu'il s'agit des mêmes programmes que ceux qui étaient en place au moment de la vérification par l'Office des activités d'exploitation du réseau principal en 2002, du réseau Foothills en 2003 et de Gazoduc TQM en 2006.

TransCanada a annoncé qu'elle avait lancé, au printemps de 2008, un programme consolidé de vérification qui intègre quatre activités de vérification et d'inspection établies de longue date. Le concept sous-jacent au programme est de vérifier tous les quatre ans toutes les stations de compression ainsi qu'un échantillon de dispositifs de mesure et d'installations pipelinières d'une région donnée. TransCanada a précisé que depuis juillet 2008, quatre régions avaient fait l'objet d'une vérification et que d'après le système de classification des résultats établi par l'Office, aucune constatation n'avait à lui être signalée.

TransCanada a ajouté qu'elle est une société agréée de l'Alberta Boilers Safety Association (ABSA) et du Safety Codes Council (SCC) et que pour conserver ce statut, elle doit se soumettre aux vérifications de ces deux organismes. L'ABSA vérifie certaines activités de construction, de réparation et d'entretien liées aux chaudières, aux appareils sous pression et aux soupapes, et administre des examens de rendement et de qualification professionnelle à l'intention des soudeurs d'équipement sous pression et des soudeurs à la machine. TransCanada a fait l'objet de deux vérifications par l'ABSA au cours des six dernières années et a donné suite à toutes les constatations, à la satisfaction du vérificateur de l'ABSA. Les vérifications du SCC portent sur les circuits électriques.

À la demande de l'Office, TransCanada a dressé une liste des incidents survenus au cours des 10 dernières années qui auraient dû être signalés aux termes du RPT-99, ainsi qu'une description de la manière dont les questions associées aux incidents ont été réglées. TransCanada a également déposé devant l'Office le certificat d'un dirigeant de la société, James Baggs, vice-président des activités d'exploitation sur le terrain et de l'ingénierie, attestant que tous les dispositifs de commande et de sécurité du réseau de l'Alberta font l'objet d'inspections et d'essais de fonctionnalité à intervalles réguliers, conformément aux procédés d'exploitation de TransCanada, et qu'ils sont réparés au besoin.

Opinion de l'Office

Dans le cas d'un nouveau réseau pipelinier, la conformité aux exigences techniques prévues dans la réglementation en vigueur suffit habituellement pour en assurer la sécurité. En pareil cas, l'Office cherche à obtenir des preuves de la conformité du réseau à la réglementation en vigueur en ce qui a trait à la conception, à la construction et aux essais, avant d'autoriser la mise en service de l'installation. Une fois le pipeline en exploitation, il peut subir les effets de la corrosion ainsi que les tensions et les contraintes découlant de son exploitation. La mise en œuvre de programmes de gestion de l'intégrité et de l'entretien contribue à assurer la sécurité du pipeline, grâce aux activités de surveillance et de réparation des systèmes au besoin.

Selon l'Office, la meilleure façon d'évaluer la sécurité de l'actuel réseau de l'Alberta est d'en analyser le rendement d'exploitation et de vérifier le

niveau d'application par TransCanada des programmes de gestion de l'intégrité et d'entretien que la société a mis en œuvre pour assurer la sécurité et la conformité aux règlements. Ainsi, l'historique des incidents survenus sur le réseau de l'Alberta, la réaction de la société à ces incidents, de même que la pertinence et l'efficacité des systèmes de gestion de TransCanada ont constitué autant d'éléments de preuve importants dans le cadre de l'instance.

L'Office constate qu'au cours des cinq dernières années, la fréquence des ruptures de canalisation s'est accrue plus rapidement sur le réseau de l'Alberta que sur les réseaux principal, Foothills et Gazoduc TQM. L'Office estime qu'il est justifié d'inclure au certificat une condition exigeant une vérification du réseau de l'Alberta par une tierce partie pour assurer que les programmes et procédés en place demeurent adéquats et efficaces à long terme.

Étant donné qu'il n'a jamais réglementé le réseau de l'Alberta par le passé, l'Office estime qu'il doit obtenir davantage de renseignements pour être en mesure d'assurer la réglementation efficace de son exploitation continue. Par conséquent, l'Office exige le dépôt de données du système d'information géographique et des rapports techniques connexes aux incidents survenus. Par ailleurs, du personnel de l'Office participera en qualité d'observateurs au processus de vérification par un tiers afin d'en apprendre davantage sur l'exploitation du réseau.

L'Office est d'avis qu'une société doit être prête à réagir de manière efficace et dans les plus brefs délais aux incidents importants dès la mise en service. Aussi l'Office exige-t-il habituellement le dépôt du manuel des mesures d'urgence de la société avant l'entrée en exploitation du pipeline autorisé en vertu du nouveau certificat. En l'espèce, la société dispose déjà de manuels des mesures d'urgence qui devront peut-être faire l'objet d'une mise à jour pour tenir compte du transfert de compétence avant leur dépôt devant l'Office. L'Office remarque en outre que TransCanada exploite le réseau Foothills, de ressort fédéral et en partie parallèle au réseau de l'Alberta dans le sud de la province. L'Office assortira son approbation de conditions exigeant la tenue, dans les 12 mois, d'un exercice d'intervention d'urgence sur le terrain pour une partie du réseau, auquel participera le personnel de la société qui risque de ne pas être familier avec les procédés d'intervention propres à des installations de ressort fédéral. Les résultats de l'exercice ainsi que toute mesure visant l'amélioration de l'intervention devront être communiqués à l'Office.

L'Office est convaincu que le réseau de l'Alberta est sécuritaire et que son exploitation continuera de se faire en toute sécurité. L'Office n'exigera pas d'autres éléments de preuve pour autoriser le maintien en exploitation des installations existantes. Pour les besoins administratifs, l'Office obtiendra des données additionnelles, y compris la pression maximale

d'exploitation actuelle de quelques installations, qui feront partie de l'ordonnance de mise en service officielle qui sera délivrée si la GC approuve la délivrance du certificat et avant l'entrée en vigueur du certificat.

Les conditions imposées visent à assurer l'exploitation sécuritaire à long terme du réseau de l'Alberta.

8.1.2 Installations approuvées mais non encore construites

TransCanada continue d'exploiter et de gérer le réseau de l'Alberta pendant que l'Office examine la demande déposée relativement à la compétence et à la délivrance d'un certificat afin de rendre une décision à cet égard. Entre autres activités, TransCanada dépose, auprès des organismes compétents, et fait approuver des demandes visant de nouvelles installations afin de fournir de nouveaux services aux expéditeurs. Il était donc inévitable que des installations seraient approuvées et construites, même en partie, pendant l'intervalle.

Voici les installations dont la construction n'était pas terminée au moment de l'audience orale :

- doublement du corridor Centre Nord (section Buffalo Creek Ouest);
- corridor Centre Nord (sections North Star et Red Earth);
- canalisation de raccordement Collicutt;
- canalisation de raccordement Shady Oak;
- agrandissement des installations Smoky River (section Shady Oak);
- poste de comptage Egg Lake;
- poste de comptage au point de vente Collicutt;
- unités C3 et C4 de la station de compression Meikle River;
- unité B2 de la station de compression Woodenhouse.

TransCanada s'attendait à ce que l'une des installations, la section Buffalo Creek Ouest du doublement du corridor Centre Nord, fasse l'objet de la méthode d'essai de remplacement pour la validation de l'intégrité (essai AIV), qui a été proposée pour remplacer les essais hydrostatiques. TransCanada a souligné que cette méthode avait été utilisée tant sur des pipelines réglementés par l'ONÉ que sur des pipelines réglementés par l'AUC. TransCanada a précisé que l'essai AIV remplace les essais de résistance par un système de gestion de la qualité afin d'éliminer les causes possibles de défaillance de la méthode d'essai hydrostatique. TransCanada a indiqué que la méthode de remplacement présente des avantages, notamment qu'elle atténue les effets néfastes sur l'environnement du fait qu'elle ne nécessite pas d'eau, comme c'est le cas du processus d'essai hydrostatique, et qu'elle contribue à réduire la durée et les coûts de construction de l'ensemble du projet.

TransCanada a prévu soumettre à l'approbation de l'AUC la demande concernant l'essai AIV en décembre 2008, en vue d'une mise en service de l'installation en avril 2009. Elle a ajouté qu'elle envisageait d'utiliser la méthode d'essai AIV pour la construction des sections North Star et Red

Earth du corridor Centre Nord. Cependant, aucune décision n'a encore été prise à ce sujet. Si la méthode d'essai AIV était retenue, TransCanada demanderait l'autorisation de l'Office.

TransCanada a présenté deux options en ce qui concerne la supervision des travaux de construction des installations approuvées mais non encore construites qui sont visées par le certificat délivré par l'Office, le cas échéant. Suivant la première option, l'Office réglementerait la construction de ces installations dès l'entrée en vigueur du certificat. Selon la seconde option, la réglementation de la construction serait assurée par les organismes provinciaux jusqu'à ce que les travaux soient terminés, moment où l'Office prendrait la relève.

TransCanada a précisé qu'elle préfère la première option. Aucune partie n'était en faveur de la seconde option.

Opinion de l'Office

L'Office a décidé qu'il commencera à réglementer la construction des installations approuvées mais non encore construites dès l'entrée en vigueur du certificat.

Pour faire en sorte qu'il n'y ait pas de vide réglementaire, l'Office fera respecter les conditions sous réserve desquelles la construction des installations a été autorisée, à la date de prise d'effet du certificat visant ces installations. À cette fin, l'Office assortira le certificat de conditions exigeant le dépôt des autorisations provinciales et des plans de protection de l'environnement. L'Office constate que certains organismes provinciaux, notamment le ministère de l'Environnement de l'Alberta, précisent que leurs inspecteurs, de même qu'un directeur désigné, peuvent modifier les dispositions de ces autorisations. Afin de conserver toute la souplesse intégrée aux autorisations, l'Office a décidé d'ajouter au certificat une condition précisant qu'un employé désigné de l'Office ou l'Office lui-même devra approuver de telles modifications. Seront également incluses au certificat des conditions exigeant le dépôt des manuels de mesures de sécurité pendant la construction, des programmes d'assemblage sur le chantier, des programmes d'essais de pression, ainsi que des calendriers, des devis et des rapports sur l'avancement des travaux de construction. Ces conditions exigent normalement le dépôt des manuels, calendriers, programmes et devis avant le début de la construction ou d'une activité de construction particulière. Puisque TransCanada a précisé que les installations approuvées mais non encore construites respecteraient en tous points le RPT-99, elle doit déposer devant l'Office, à la date d'entrée en vigueur du certificat, les renseignements à cet effet pour chacun des projets d'installation en cours de construction au moment de la délivrance du certificat. L'Office inclura en outre une condition qui oblige TransCanada à documenter les résultats de son programme d'essais sous pression des installations approuvées mais non encore construites et à informer l'Office dans les plus brefs délais de toute défaillance survenue au cours de la mise en application de ce programme.

Comme il l'a indiqué dans une lettre à TransCanada en date du 19 octobre 2006, l'Office estime que la méthode d'essai AIV est un processus en évolution qui n'a pas encore été rodé. Si TransCanada décide de recourir à cette méthode pour les installations approuvées mais non encore construites qui ne seront pas en exploitation avant la prise d'effet du certificat, elle devra fournir à l'Office une preuve convaincante que le processus d'essai AIV a été mis en œuvre adéquatement. L'Office inclura au certificat une condition exigeant que des essais hydrostatiques soient effectués à l'égard des installations s'il n'est pas convaincu que la méthode d'essai AIV a été mise en œuvre adéquatement.

8.2 Environnement

Puisqu'il vise l'exploitation de l'actuel réseau de l'Alberta sous le régime de réglementation fédéral, le projet exige la délivrance d'un certificat suivant l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ, ce qui est un déclencheur d'une évaluation environnementale aux termes de la LCÉE. Étant donné que le projet ne nécessite pas de nouvelle emprise sur plus de 75 km selon la définition du terme « emprise » donnée dans le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, le projet a fait l'objet d'un examen préalable aux termes de la LCÉE.

Après la partie orale de l'audience, l'Office a publié, le 16 janvier 2009, une ébauche de rapport d'examen environnemental préalable (REEP) aux fins de commentaires par le public. L'Office a reçu des commentaires de l'AAPL-CAPLA et une réplique de TransCanada.

Le REEP fait état des commentaires reçus des parties et de l'évaluation faite par l'Office des éléments biophysiques et socioéconomiques du projet, ainsi que des mesures d'atténuation en fonction de la description du projet, des éléments à considérer et de la portée de ces derniers. Il contient également des recommandations quant aux conditions dont devraient être assorties les autorisations réglementaires de l'Office.

Opinion de l'Office

En ce qui concerne la décision qu'il doit rendre en application de la Loi sur l'ONÉ, l'Office a examiné le REEP produit en vertu de la LCÉE et les recommandations qu'il contient. Selon le REEP, l'Office a déterminé que le projet envisagé n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, pourvu que soient mises en œuvre les méthodes de protection de l'environnement et mesures d'atténuation proposées par TransCanada, ainsi que ses propres recommandations. L'Office intégrera les recommandations formulées à la section 7.5 du REEP dans le certificat délivré.

Des précisions sur l'évaluation faite par l'Office des effets environnementaux et socioéconomiques examinés en conformité avec la LCÉE figurent dans le REEP, qui constitue l'annexe III des présents Motifs de décision.

Chapitre 9

Avantages et fardeaux

Opinion de l'Office

La demande de TransCanada fait état des avantages du maintien en exploitation du réseau de l'Alberta. Ce réseau transporte quelque 10 Gpi^3 (283 Mm^3) de gaz naturel par jour, soit 68 % de toute la production de gaz naturel de l'Ouest canadien ou 16 % de la production gazière de l'Amérique du Nord. Le gaz est acheminé à des consommateurs de l'Alberta, d'ailleurs au Canada et des États-Unis. Il sert de lien vital entre une grande partie des installations de production du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien et le reste de l'infrastructure gazière nord-américaine. Un certain nombre de parties ont affirmé dans leur mémoire à quel point le réseau de l'Alberta joue un rôle important dans leurs activités d'exploitation.

Ce réseau permet au gaz naturel produit dans l'Ouest canadien d'atteindre les marchés. Il achemine du gaz naturel à partir de points de réception jusqu'à des points de livraison en Alberta et, ce faisant, il crée un marché homogène tant pour les fournisseurs que pour les consommateurs. Il est relié à un certain nombre de réseaux pipeliniers qui transportent du gaz de l'Alberta vers des consommateurs d'ailleurs au Canada et des États-Unis. Son maintien en exploitation présente des avantages substantiels dont bénéficient les localités albertaines, la province et l'ensemble du Canada ainsi que des parties prenantes à l'étranger. TransCanada a mentionné que le réseau pourrait servir de lien entre les sources de production et marchés futurs, pour ainsi étendre la portée de ces avantages.

Les fardeaux liés à la délivrance d'un certificat ont principalement trait aux contacts entre la société pipelinière et les propriétaires fonciers. L'AAPL-CAPLA a précisé que les propriétaires fonciers subiraient par exemple les répercussions engendrées par ce qui suit :

- les nouvelles exigences visant l'obtention d'une permission de TransCanada pour faire passer un véhicule sur l'emprise;
- la modification de l'épaisseur de couverture végétale actuellement labourable par les propriétaires fonciers sans qu'ils n'aient à obtenir la permission de TransCanada;
- la zone de sécurité plus large que prévoit la Loi sur l'ONÉ a pour effet d'imposer des restrictions sur un plus grand nombre de terrains;

- la perte de l'aide financière, sous le régime fédéral, pour la participation aux futures instances concernant le réseau de l'Alberta;
- les responsabilités qu'auront peut-être à assumer les propriétaires fonciers une fois que l'Office n'aura plus compétence sur les pipelines dont l'exploitation a cessé.

Les trois premières exigences citées ont pour but d'accroître la sécurité des gazoducs, ce qui est essentiel à l'intérêt public.

Dans sa demande et pendant l'audience, TransCanada a signalé que ses programmes existants répondent à bon nombre des préoccupations exprimées et qu'elle continuerait de collaborer avec les propriétaires fonciers afin de réduire au minimum les incidences futures. Par ailleurs, l'Office a imposé des conditions et exerce une surveillance réglementaire continue de l'exploitation du réseau de l'Alberta. Les conditions sont conçues pour faire en sorte que toutes les parties prenantes reçoivent l'attention nécessaire en ce qui concerne l'exploitation du réseau.

Le transfert de compétence au régime fédéral confirmé par l'Office dans la partie I des présents motifs se traduit par la modification du cadre de réglementation du réseau de l'Alberta. Ce cadre – les lois, règlements et processus qui s'appliquent aux pipelines fédéraux du Canada – a été conçu de manière à concilier les droits de toutes les parties, assurer la sécurité des personnes qui vivent et travaillent à proximité de pipelines et protéger l'environnement, au profit de la population canadienne sous forme d'infrastructures et de marchés énergétiques efficients. L'Office collabore avec les sociétés et parties prenantes pour veiller à ce que ces buts sont toujours atteints pendant toute la durée de vie des pipelines qu'il réglemente.

L'Office estime que la preuve présentée dans le cadre de l'instance fait pencher fortement la balance en faveur de la délivrance d'un certificat en vue du maintien en exploitation du réseau de l'Alberta.

Chapitre 10

Droits et tarif

TransCanada a précisé qu'elle ne cherche pas à faire approuver des droits ou un tarif pour le réseau de l'Alberta et qu'elle a l'intention de déposer ces derniers devant l'Office, conformément à l'alinéa 60(1)*a)* de la Loi sur l'ONÉ, avec demande d'entrée en vigueur dès la délivrance du certificat.

BP Canada Energy Company (BP) s'est dite en faveur de la délivrance d'un certificat le plus rapidement possible, sous réserve de deux conditions. La première porterait sur un processus visant à examiner l'ensemble des tarifs et sur le dépôt, dans les six mois suivant la date de prise d'effet de la réglementation de l'Office, d'une demande en vue de l'approbation des tarifs du réseau de l'Alberta ou d'un règlement sur une base définitive. La deuxième exigerait de TransCanada qu'elle dépose des tarifs à titre provisoire pour le réseau de l'Alberta au plus tard à la date de prise d'effet du certificat.

De l'avis de BP, il faut des conditions qui établissent un processus et un échéancier visant à régler les questions de droits et tarifs pour lever l'incertitude commerciale et réglementaire pendant la transition au régime de réglementation de l'Office. Pour appuyer ses demandes, BP a fait référence à l'incertitude provoquée par les intérêts divergents des parties concernées lors de discussions soutenues au sujet de changements possibles à la méthode de conception des droits de NGTL ainsi qu'au besoin d'allouer du temps à l'Office pour évaluer les tarifs du réseau de l'Alberta dans le contexte de la Loi sur l'ONÉ. WEG-Tenaska a appuyé l'inclusion des conditions proposées par BP à tout certificat que l'Office pourrait décider de délivrer.

L'UCA a prié l'Office avec instance de rejeter les conditions proposées par BP et de déférer aux futurs comités d'audience de l'Office les questions de droits et tarifs liées au réseau de l'Alberta. Si l'Office établissait, par le biais de conditions, un échéancier pour une demande visant des droits et pour des droits provisoires, il confirmerait le moment du dépôt d'une demande visant les droits du réseau de l'Alberta, mais aux dépens de la possibilité pour les parties concernées de résoudre les questions de reconception des droits du réseau de l'Alberta. L'Office pourrait en fait causer davantage de problèmes que ce que les conditions proposées seraient en mesure de régler.

TransCanada a demandé à l'Office de ne pas accepter les conditions proposées par BP. Selon elle, accepter ces conditions reviendrait à déterminer les droits sans avoir examiné d'éléments de preuve de fond et serait contraire à la décision antérieure de l'Office à l'effet que les questions relatives à la partie IV sortent du cadre de la présente instance. Plus particulièrement, des droits provisoires contribueraient à accroître l'incertitude entourant les droits que les expéditeurs devront payer en dernier ressort.

Opinion de l'Office

L'Office est conscient du désir de toutes les parties de lever le plus possible l'incertitude liée aux droits et tarifs du réseau de l'Alberta pendant la transition au régime de réglementation de l'ONÉ. Après avoir examiné les mémoires de BP, de WEG-Tenaska, de l'UCA et de TransCanada, l'Office estime que les parties concernées devraient avoir l'occasion et la latitude nécessaire pour régler les questions liées aux droits et tarifs du réseau de l'Alberta à l'extérieur du cadre de l'instance GH-5-2008. Selon l'Office, inclure les deux conditions proposées par BP limiterait sans raison valable la manière dont les parties pourraient résoudre ces questions de façon opportune. Les demandes de BP pour l'inclusion des conditions touchant l'examen de l'ensemble des droits et l'établissement de droits provisoires sont par conséquent rejetées.

Le réseau de l'Alberta sert de lien vital du fait qu'il achemine le gaz produit dans l'Ouest canadien jusqu'à divers marchés du Canada et des États-Unis. Dans des circonstances d'affaires normales, l'Office s'attendrait à ce que les droits du réseau de l'Alberta soient approuvés par lui. Dans le contexte de la transition à la réglementation de l'ONÉ et du besoin de lever le plus possible l'incertitude réglementaire, l'Office acceptera le dépôt d'un tarif, y compris un barème de droits aux termes de l'alinéa 60(1)*a)* de la Loi sur l'ONÉ, qui prendrait effet dès l'entrée en vigueur du certificat.

Chapitre 11

Dispositif

Faisant suite à la décision énoncée dans la partie I, l'Office a ordonné que le réseau de l'Alberta est de compétence fédérale et qu'il est assujetti à la réglementation de l'Office. Suivant la LCÉE, l'Office a déterminé que le maintien en exploitation du réseau de l'Alberta, tel que le propose TransCanada et compte tenu des mesures d'atténuation recommandées, n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants.

L'Office délivrera, sous réserve de l'agrément de la gouverneure en conseil, un certificat autorisant le maintien en exploitation du réseau de l'Alberta. Le certificat sera assujetti aux conditions énoncées à l'annexe II de la partie II.

L'Office délivrera en même temps une autorisation de mise en service.

S. Leggett
Membre présidant l'audience

K.M. Bateman
Membre

G.A. Habib
Membre

Calgary (Alberta)
Février 2009

Partie II, annexe II

Conditions liées au certificat

Généralités

1. TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) doit se conformer ou faire en sorte que NOVA Gas Transmission Ltd. se conforme à toutes les conditions prévues au présent certificat, sauf avis contraire de la part de l'Office.

2. TransCanada doit mettre en œuvre ou faire mettre en œuvre l'ensemble des engagements, notamment les politiques, pratiques, programmes, mesures d'atténuation, recommandations et procédures concernant la protection de l'environnement, qui sont mentionnés dans sa demande ou dont elle a autrement convenu dans le cadre de l'instance GH-5-2008 ou dans ses présentations connexes.

Engagements

3. TransCanada doit faire mettre en œuvre tous les engagements qu'elle a pris au cours de l'instance GH-5-2008, dans sa demande ou dont elle a autrement convenu dans le contexte de ses réponses aux questions posées dans le cadre de l'instance sur le réseau de l'Alberta ou dans les documents connexes qu'elle a soumis.

Exercice d'intervention en cas d'urgence

4. Dans les neuf mois suivant la date d'entrée en vigueur du certificat, TransCanada doit exécuter un exercice d'intervention en cas d'urgence pour les installations du réseau de l'Alberta situées dans le quadrant nord-ouest de la province, en vue de mettre à l'épreuve ce qui suit :

   a) l'efficacité du manuel des mesures d'urgence;

   b) la formation du personnel de la société;

   c) les systèmes et protocoles de communication;

   d) la coordination des activités d'intervention d'urgence avec les organismes, premiers intervenants et partenaires d'assistance mutuelle;

   e) l'efficacité de ses programmes de liaison et de formation permanente.

5. Au moins 45 jours avant la date prévue pour l'exercice d'intervention en cas d'urgence, TransCanada doit communiquer à l'Office par écrit la date de l'exercice, les noms de ses participants et le scénario de l'exercice.

6. Dans les 30 jours suivant l'exécution de l'exercice d'intervention en cas d'urgence, TransCanada doit déposer auprès de l'Office un compte rendu de l'exercice qui expose:

a) les résultats de l'exercice;

b) les points à améliorer et les mesures à prendre pour corriger les lacunes.

Consultation

7. TransCanada doit soumettre à l'approbation de l'Office une description de ce qui suit :

a) les principes et les buts qui sous-tendent le programme de relations avec les parties prenantes;

b) les principes conceptuels des phases I et II du programme de relations avec les parties prenantes, y compris les facteurs qui ont influé sur la conception.

8. TransCanada doit déposer auprès de l'Office un résumé des résultats de la phase I du programme de relations avec les parties prenantes qui doit tout au moins comprendre ce qui suit :

a) les personnes ou groupes consultés;

b) les dates et lieux des démarches de consultation, et les moyens employés;

c) les renseignements présentés aux personnes ou groupes visés et les moyens de diffusion;

d) un résumé de l'information reçue de la part des personnes ou groupes éventuellement touchés;

e) un résumé des réactions à l'information des personnes ou groupes éventuellement touchés et, pour approbation, une description de la façon dont les préoccupations soulevées seront abordées;

f) la manière dont les interventions des personnes ou groupes ont influé sur la conception, la construction ou l'exploitation du projet.

9. TransCanada doit déposer auprès de l'Office un résumé des résultats de la phase II du programme de relations avec les parties prenantes qui doit tout au moins comprendre ce qui suit :

a) les personnes ou groupes consultés;

b) les dates et lieux des démarches de consultation, et les moyens employés;

c) les renseignements présentés aux personnes ou groupes visés et les moyens de diffusion;

d) un résumé de l'information reçue de la part des personnes ou groupes éventuellement touchés;

e) un résumé des réactions à l'information des personnes ou groupes éventuellement touchés et, pour approbation, une description de la façon dont les préoccupations soulevées seront abordées;

f) la manière dont les interventions des personnes ou groupes ont influé sur la conception, la construction ou l'exploitation du projet.

Vérification

10. Dans les neuf mois suivant la date d'entrée en vigueur du certificat, TransCanada doit faire exécuter par un vérificateur indépendant une vérification de l'exploitation de son réseau de l'Alberta pour qu'il évalue la mise en œuvre et l'efficacité des systèmes établis en vue d'atteindre les objectifs prévus au *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* et autres exigences de l'ONÉ. Dans les délais fixés, TransCanada doit :

a) soumettre la portée de la vérification à l'approbation de l'Office dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur du certificat;

b) avant de choisir le vérificateur indépendant, soumettre les critères qu'elle a l'intention d'utiliser pour faire son choix;

c) faire en sorte que des membres du personnel de l'ONÉ puissent observer ou examiner toute partie du processus et des dossiers qu'ils désirent en mettant à leur disposition un calendrier de vérification et ses mises à jour;

d) déposer auprès de l'Office les protocoles et le compte rendu de la vérification, y compris les résultats;

e) créer et soumettre un plan de mesures correctives fondé sur les constatations du vérificateur.

Information géographique

11. Sous réserve de disponibilité, TransCanada doit fournir à l'Office des données recueillies au moyen d'un système d'information géographique (SIG) concernant le réseau de l'Alberta. L'Office déterminera le format et le type de données du SIG après la date d'entrée en vigueur du certificat.

Rapports d'ingénierie

12. Sous réserve de disponibilité, TransCanada doit fournir des rapports d'ingénierie concernant les incidents survenus sur le réseau de l'Alberta au cours des 10 années précédentes.

Soumission d'une confirmation par la société

13. Dans l'année qui suit la date d'entrée en vigueur du certificat, TransCanada doit déposer auprès de l'Office un avis, de la part d'un dirigeant de l'entreprise, confirmant que le

réseau de l'Alberta est conforme à toutes les conditions applicables du présent certificat. Si la conformité avec l'une ou l'autre de ces conditions ne peut pas être confirmée, la société doit en présenter les raisons par écrit à l'Office. Le document déposé en application de la présente condition doit inclure une déclaration confirmant que le signataire du document est un dirigeant de l'entreprise.

Installations approuvées mais non construites à la date d'entrée en vigueur du certificat

Manuels

14. TransCanada doit soumettre à l'approbation de l'Office les programmes et manuels suivants, et ce, dans les délais indiqués.

a) Le programme d'assemblage sur le chantier, 14 jours avant les travaux d'assemblage.

b) Le programme d'exécution d'essais de pression sur le terrain, 14 jours avant la réalisation des essais.

c) Le manuel de sécurité qui sera suivi durant la construction, 14 jours avant le début de la construction.

Calendrier de construction

15. TransCanada doit déposer auprès de l'Office, au moins 14 jours avant le début de la construction, un ou plusieurs calendriers de construction détaillés qui précisent les principaux travaux de construction et doit aviser l'Office de toutes les modifications aux calendriers à mesure qu'elles auront lieu.

Devis de construction

16. TransCanada doit déposer auprès de l'Office, au moins dix jours avant le début de la construction, son devis de construction définitif.

Procédés de soudage

17. Pendant la construction, TransCanada doit conserver les renseignements suivants à chaque bureau de chantier, aux fins de vérification :

a) un exposé des procédés de soudage;

b) les méthodes d'essai non destructif utilisées pour le projet;

c) toute la documentation liée aux essais non destructifs.

Permis et autorisations

18. Au moins 60 jours avant la construction, TransCanada doit déposer auprès de l'Office, le cas échéant, une copie des permis, lettres d'avis ou autorisations délivrés par les autorités

provinciales et fédérales relativement aux installations et de tout code de pratique, ligne directrice ou critère d'une autorité provinciale qui y est mentionné.

19. Quand une approbation obtenue d'un organisme de réglementation provincial précise que les conditions d'approbation peuvent être modifiées par un inspecteur de cet organisme, TransCanada doit obtenir l'autorisation nécessaire en s'adressant à un employé de l'Office national de l'énergie désigné à cette fin. Toute autre modification d'une condition d'approbation est assujettie à l'approbation de l'Office.

Plan de protection de l'environnement

20. Au moins 60 jours avant la date prévue du début de la construction, TransCanada doit soumettre à l'approbation de l'Office des plans de protection de l'environnement (PPE) à jour propres aux projets. Il s'agira d'une compilation exhaustive de l'ensemble des procédures de protection de l'environnement, mesures d'atténuation et engagements ou exigences en matière de surveillance qui sont énoncés dans les demandes de TransCanada adressées aux autorités de réglementation provinciales et fédérales concernant les projets, ou dans ses dépôts ultérieurs, ou dont elle a autrement convenu pendant le processus d'obtention des autorisations réglementaires requises. Toute condition d'approbation ou exigence d'une autorité provinciale ou fédérale énoncée dans les documents d'approbation délivrés pour les installations visées doit être incluse. Les PPE doivent décrire les critères à respecter pour la mise en œuvre de toutes les procédures et mesures, dans un langage clair et sans ambiguïté confirmant l'intention de TransCanada de respecter tous ses engagements et observer toutes les exigences réglementaires. Les travaux de construction ne doivent pas commencer tant que les PPE de TransCanada n'auront pas été approuvés par l'Office.

Un PPE doit inclure, sans y être limité, les éléments suivants :

a) les procédures relatives à la protection de l'environnement, y compris des plans propres à chaque site, les critères de mise en œuvre des procédures, les mesures d'atténuation et les activités de surveillance applicables à toutes les étapes et activités du projet;

b) les cartes-tracés environnementales des projets pipeliniers indiquant clairement les endroits où des mesures d'atténuation sont requises;

c) un plan de remise en état fournissant une description de l'état dans lequel le demandeur compte remettre et conserver l'emprise une fois les travaux de construction achevés, ainsi que des objectifs mesurables de remise en état;

d) une preuve de l'existence de consultation des autorités réglementaires pertinentes, confirmant la conformité des mesures d'atténuation proposées.

Rapports sur l'avancement des travaux de construction

21. TransCanada doit déposer mensuellement à l'Office, jusqu'à la fin des travaux de construction, des rapports d'étape sur ces travaux, dans un format qui répond aux

modalités que l'Office juge indiquées. Les rapports doivent comprendre des renseignements sur les activités exécutées au cours de la période visée, sur toute question relative à la protection de l'environnement et à la sécurité ou à la non-conformité, ainsi que sur les mesures prises pour résoudre les questions et non-conformités signalées.

Épreuve sous pression

22. TransCanada doit documenter les résultats de son programme d'essais sous pression et soumettre cette documentation avec sa demande d'autorisation de mise en service. De plus, TransCanada doit aviser l'Office dans les 24 heures suivantes de toute fuite ou rupture qui survient au cours des essais sous pression.

Essai de remplacement de la validation de l'intégrité

23. Si l'Office considère que le processus d'essai de remplacement de la validation de l'intégrité est adéquat et qu'il a été mis en œuvre de manière satisfaisante pour le doublement du corridor Centre Nord, il n'exigera pas d'essai hydrostatique avant d'approuver la demande de mise en service. Toutefois, si TransCanada n'a pas démontré à la satisfaction de l'Office que ce processus est adéquat, l'Office pourra ordonner à TransCanada, pendant la construction ou l'exploitation de cette section, de se conformer aux exigences de la norme CSA Z662 et de réaliser un essai sous pression dans cette section.

Installations en construction à la date de prise d'effet du certificat

Application de certaines conditions pour les installations en construction à la date de prise d'effet du certificat

24. Les conditions 14 à 22 s'appliquent, avec modifications selon les circonstances, aux installations en construction le jour où le certificat prend effet. Le délai prévu pour le dépôt de documents est alors modifié de manière à ce que le dépôt soit effectué le plus tôt possible après le jour de prise d'effet du certificat.

Partie II, annexe III

Rapport d'examen environnemental préalable

Office national de l'énergie | National Energy Board

RAPPORT D'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL PRÉALABLE
produit en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE)

Transfert de compétence pour le réseau de l'Alberta de TransCanada à l'Office national de l'énergie

Nom du demandeur :	**TransCanada PipeLines Limited (TransCanada)**		
Date de la demande :	17 juin 2008	**Date de l'inscription faite en vertu de la LCÉE :**	12 novembre 2008
Numéro de dossier de l'Office national de l'énergie :	OF-Fac-Gas-T211-2008-01 01	**Numéro de référence du Registre de la LCÉE :**	08-01-43755
Déclencheur du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* de la LCÉE :	Article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*	**Date de la détermination faite en vertu de la LCÉE :**	14 février 2009

Canada

RÉSUMÉ DE L'EXAMEN PRÉALABLE

TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) s'est adressée à l'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) afin d'obtenir une ordonnance établissant que le réseau de l'Alberta de TransCanada (le réseau) relève des autorités fédérales et est donc assujetti à la réglementation de l'Office, et afin aussi de se faire délivrer un certificat d'utilité publique en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Le réseau consiste en des gazoducs d'une longueur d'environ 23 500 kilomètres et des installations connexes, et il est situé sur le territoire de la province de l'Alberta.

Aux fins de l'évaluation environnementale, le projet est considéré comme l'exploitation continue du réseau, mais sous compétence de l'ONÉ. Cela comprend diverses opérations et activités d'entretien courantes qui se limitent aux emprises, aux installations et aux voies d'accès existantes et qui continueront de s'y limiter. La demande de TransCanada ne prévoit la construction d'aucune nouvelle installation ni la désaffectation ou la cessation d'exploitation d'aucune installation existante.

Le présent document est un rapport d'examen environnemental préalable visant l'exploitation continue du réseau, si l'Office décidait qu'il relève des autorités fédérales.

L'Office a examiné les renseignements qui lui ont été fournis par TransCanada et par le public dans le cadre de son évaluation du projet. Selon lui, grâce à la mise en œuvre continue des systèmes de gestion, programmes d'exploitation courants et méthodes de protection de l'environnement de TransCanada ainsi que des recommandations de l'ONÉ, le transfert de compétence et l'exploitation continue du réseau pipelinier existant est peu susceptible d'entraîner des effets néfastes sur l'environnement.

TABLE DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION 51

1.1 Demande présentée à l'ONÉ 51
1.2 Contexte de réglementation provinciale existant 51
1.3 Réseau 51

2.0 PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE 51

3.0 DESCRIPTION DU PROJET 52

4.0 DESCRIPTION DE L'ENVIRONNEMENT 53

5.0 CONSULTATION 53

6.0 MÉTHODE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE L'ONÉ 54

7.0 ANALYSE DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX 55

7.1 Projet – Interactions environnementales et mesures d'atténuation 56
7.2 Effets résiduels et mesures d'atténuation 60
7.3 Effets cumulatifs 61
7.4 Construction, modification ou cessation d'exploitation d'installations 62
7.5 Recommandations 62

8.0 CONCLUSION DE L'ONÉ 63

9.0 PERSONNE-RESSOURCE À L'ONÉ 63

ANNEXE 1 : PORTÉE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE 64

1.0 INTRODUCTION

1.1 Demande présentée à l'ONÉ

Le 17 juin 2008, TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) s'est adressée à l'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) afin aussi d'obtenir une ordonnance établissant que le réseau de l'Alberta de TransCanada (le réseau) relève des autorités fédérales et est donc assujetti à la réglementation de l'Office, et afin de se faire délivrer un certificat d'utilité publique en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ).

1.2 Contexte de réglementation provinciale existant

Le réseau existant de TransCanada est actuellement assujetti aux lois provinciales qui sont administrées par l'Alberta Utilities Commission (AUC). L'AUC encadre les aspects physiques du réseau, notamment en ce qui a trait à l'approbation des installations, à leur emplacement et à la sécurité ainsi qu'à la fiabilité de l'exploitation continue.

Différents ministères sont responsables des exigences provinciales en matière d'environnement. Sur les terrains privés, cette responsabilité incombe au ministère de l'Environnement de l'Alberta (MEA). Pour les terres publiques, elle revient au ministère du Développement durable des ressources de la province. Au titre d'un protocole d'entente avec l'AUC, l'Energy Resources Conservation Board veille sur les facettes liées à l'exploitation et à la conformité pour ce qui est des installations pétrolières et gazières en Alberta.

1.3 Réseau

Le réseau consiste en des canalisations de diamètres variés, d'une longueur totale d'environ 23 500 kilomètres, et les installations qui y sont associées, toutes situées dans la province de l'Alberta. Il sert au transport de gaz naturel à partir de points de réception jusqu'à des points de livraison et d'interconnexion avec des pipelines interprovinciaux ou internationaux. Les installations de soutien associées en surface comprennent une cinquantaine de stations de compression et quelque 1 200 stations de comptage (environ 1 000 points de réception et 200 points de livraison). La largeur arpentée des emprises des installations varie, d'une quinzaine de mètres à plus de 30 mètres, selon le diamètre de la canalisation d'origine et le nombre de doublements attenants.

En outre, le réseau comprend des installations qui, à la date d'entrée en vigueur de tout certificat éventuel, auraient déjà été approuvées par l'AUC et en sont à divers stades d'achèvement.

2.0 PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La demande de TransCanada présentée en vertu de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ déclenche l'application du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* de la LCÉE, à l'origine de la préparation du présent Rapport d'examen environnemental préalable (REEP).

Aucune autre autorité fédérale n'a été identifiée comme autorité responsable ou ministère spécialisé, en vertu de la LCÉE, pour l'évaluation environnementale du projet.

Un avis de lancement de l'évaluation environnementale du projet a été affiché, en vertu de la LCÉE, dans le Registre canadien d'évaluation environnementale le 12 novembre 2008.

L'Office a tenu une audience publique orale sur le projet du 18 au 28 novembre 2008 à Calgary, en Alberta. La liste des questions de l'ordonnance d'audience en comprenait une sur « les effets environnementaux et socioéconomiques éventuels de l'exploitation des installations, notamment les éléments décrits au paragraphe 16(1) de la LCÉE ».

Conformément à l'alinéa 18(3)*a)* de la LCÉE, le 22 décembre 2008, l'Office a affiché un avis dans le Registre canadien d'évaluation environnementale précisant la façon d'obtenir le document décrivant la portée de l'évaluation environnementale, lequel document constitue l'annexe 1 du présent rapport.

Conformément à la LCÉE, l'ONÉ a mené une évaluation environnementale du projet et a préparé la présente ébauche du REEP pour commentaires du public. En qualité d'autorité responsable au titre de la LCÉE, l'Office étudiera tous les commentaires reçus avant de prendre une décision en vertu du paragraphe 20(1) de la LCÉE.

3.0 DESCRIPTION DU PROJET

Aux fins de l'évaluation environnementale, le projet est défini comme l'exploitation continue du réseau (voir section 1.3 plus haut), mais sous compétence de l'ONÉ.

Le projet englobe diverses opérations et activités d'entretien courantes qui se limitent principalement aux emprises, aux installations et aux voies d'accès existantes et qui continueront de s'y limiter. Parmi les activités qui sont susceptibles d'interagir avec l'environnement biophysique ou socioéconomique, il faut noter celles qui suivent :

- les activités de gestion de la végétation et de l'enherbement le long des emprises;
- la surveillance aérienne à intervalles réguliers le long des emprises;
- les déplacements de machinerie en direction des installations de surface ou depuis celles-ci dans le contexte de l'exploitation et des activités d'entretien;
- les réparations sur place et l'excavation possible de tronçons pipeliniers ainsi que le nettoyage de pipelines, d'installations ou d'emprises, que ce soit afin de remplacer du matériel ou en raison de déversements, d'accidents ou de défaillances ou encore par suite d'un phénomène physique aléatoire (comme l'érosion de pentes ou de rives, l'affaissement, etc.).

Le projet ne prévoit la construction d'aucune nouvelle installation ni la désaffectation ou la cessation d'exploitation d'aucune installation existante.

4.0 DESCRIPTION DE L'ENVIRONNEMENT

Compte tenu de la distance sur laquelle il s'étend, le réseau interagit avec la quasi-totalité des régions naturelles de l'Alberta, notamment la forêt boréale, les contreforts, les forêts-parcs et les régions naturelles de pâturage (régions naturelles et sous-régions de l'Alberta, 1998). Sur le plan géographique, le réseau couvre les zones froide et blanche de l'Alberta. Surtout constituée de terres publiques, la zone froide est principalement utilisée à des fins récréatives (camping, chasse et pêche) et de mise en valeur des ressources, comme l'exploitation forestière et minière, ainsi que l'exploration et la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières. La zone blanche englobe la région défrichée de l'Alberta, où les terres sont généralement de propriété franche et surtout utilisées pour la production agricole (culture céréalière et pâturages). Le réseau est exploité près d'agglomérations comptant parfois quelques centaines d'habitants, parfois plus d'un million. En outre, il enjambe de multiples cours d'eau, y compris la plupart des grandes rivières de la province.

5.0 CONSULTATION

Après réception de la demande de TransCanada, l'Office a délivré, le 18 juillet 2008, l'ordonnance d'audience GH-5-2008 décrivant la façon dont les parties pouvaient y prendre part et contribuer au processus de l'audience publique sur le projet. L'ordonnance d'audience a été signifiée aux différentes parties intéressées par la demande et il a en outre été ordonné à TransCanada de publier des avis d'audience dans des journaux nationaux, locaux de l'Alberta et autochtones. Tel qu'il a été mentionné précédemment à la section 2.0, le processus d'audience publique de l'ONÉ prévoyait de se pencher sur les effets environnementaux et socioéconomiques éventuels de l'exploitation des installations, notamment les éléments décrits dans la LCÉE.

L'Alberta Association of Pipeline Landowners (AAPL) et la Canadian Alliance of Pipeline Landowners' Associations (CAPLA) ont été les seules parties à soulever certaines questions au sujet des activités ou des travaux associés à la demande de TransCanada. Le 17 octobre 2008, l'AAPL et la CAPLA ont déposé une preuve concernant les effets négatifs du projet pour les propriétaires fonciers[1]. Toutefois, puisque ces questions n'ont pas rapport aux répercussions sur les conditions socioéconomiques pouvant découler de tout changement à l'environnement et attribuables à ce projet précis ou à la demande, elles ne répondent pas à la définition d'effets socioéconomiques fournie dans la LCÉE et il n'en est pas tenu compte dans le présent REEP. Cependant, elles sont pertinentes dans le cadre de la Loi sur l'ONÉ et l'Office en traitera dans ses Motifs de décision.

---

1 Au nombre des questions ainsi soulevées il faut noter le franchissement possible des pipelines par des véhicules ou de l'équipement mobile, le programme de surveillance de la couverture au-dessus du pipeline, la marche à suivre pour les travaux d'excavation à des fins de vérification de l'intégrité, le système de suivi des plaintes des propriétaires fonciers, la formulation révisée pour la cessation d'exploitation dans les nouvelles conventions de servitude et une offre d'indemnisation annuelle pour les installations à venir.

5.1 Commentaires sur l'ébauche de REEP

5.1.1 Commentaires adressés à l'ONÉ sur l'ébauche de REEP

À la suite de la publication de l'ébauche de REEP, l'AAPL/ CAPLA a fait parvenir une lettre pour faire valoir que le transfert de compétence sur le réseau de l'Alberta entraîne véritablement des effets environnementaux qui sont liés à des incidences socioéconomiques et produisent de telles incidences. Elle a notamment soutenu qu'elle avait présenté une preuve concernant d'une part le compactage du sol résultant des restrictions plus sévères sur la profondeur de travail du sol et les croisements par de l'équipement mobile et d'autre part les effets environnementaux tels que la contamination et l'affaissement du sol causés par la cessation d'exploitation de pipelines.

TransCanada a déposé une réplique à ces commentaires de l'AAPL/CAPLA. Elle a soutenu que rien ne justifie la modification de l'ébauche de REEP. Elle a ajouté que les préoccupations de l'AAPL/CAPLA ne sont ni un résultat direct ni une conséquence d'un changement du milieu biophysique causé par le projet, ni un changement au projet causé par le milieu physique.

5.1.2 Réponse de l'ONÉ aux commentaires sur l'ébauche de REEP

L'Office estime que la preuve produite au cours de l'instance GH-5-2008 n'a pas permis d'établir que les pratiques et programmes actuels de TransCanada concernant la profondeur de travail du sol et le croisement par de l'équipement mobile seraient modifiés comme suite au maintien en exploitation du réseau de l'Alberta sous le régime de réglementation fédéral; par conséquent, le milieu biophysique ne serait pas changé. L'Office ne modifiera donc pas le rapport d'examen préalable.

Les préoccupations de l'AAPL/CAPLA au sujet de la cessation d'exploitation de pipelines seraient prises en compte dans le cadre de l'examen d'une demande distincte en ce sens que TransCanada déposerait auprès de l'ONÉ. Les mesures d'atténuation visant les questions telles la contamination et l'affaissement du sol seraient présentées dans la demande de cessation d'exploitation et l'ONÉ s'assurerait de la suffisance des mesures alors proposées.

6.0 MÉTHODE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE L'ONÉ

L'ONÉ a adopté une méthode axée sur les enjeux pour évaluer les effets du projet sur l'environnement. Dans son analyse au tableau de la section 7.1, l'Office a relevé les interactions qui pourraient se produire entre le projet tel qu'il a été défini et les éléments de l'environnement. En outre, le tableau de la section 7.1 traite des mesures d'atténuation qui seraient de rigueur. L'Office y a également tenu compte des accidents et des défaillances possibles ainsi que des changements qui pourraient être apportés au projet pour des raisons environnementales. Un examen a été jugé complet en l'absence d'interactions prévues entre le projet et l'environnement ou si une interaction entraînait des effets positifs ou neutres sur l'environnement. Toute interaction possible bien qu'incertaine ainsi que tout effet possible aux résultats incertains sont évalués.

La section 7.2 résume les effets résiduels et élabore sur la question des mesures d'atténuation. La section 7.3 traite des effets cumulatifs, la section 7.4 aborde la question de la construction.

modification ou cessation d'exploitation future éventuelle d'installations du réseau et la section 7.5 dresse une liste des recommandations pour toute approbation subséquente du projet au titre de la réglementation.

7.0 ANALYSE DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX

Les interactions éventuelles du projet avec l'environnement et les mesures d'atténuation connexes sont présentées dans le tableau de la section 7.1.

7.1 Projet – Interactions environnementales et mesures d'atténuation

	Élément de l'environnement	Interaction avec le projet O/N/I	Description de l'interaction (comment, quand, où)	Effets environnementaux négatifs éventuels et mesures d'atténuation
Biophysique	Sols et terrain	O	Production de déchets liquides et solides	Les déchets peuvent être éliminés en respectant la réglementation locale et provinciale, les matières recyclables ou réutilisables seront transportées dans des installations appropriées.
			Phénomène aléatoire d'érosion et de mouvement de masse sur les emprises existantes	La surveillance périodique est conçue pour prévoir les cas d'érosion et de mouvement de masse aléatoires. Selon les problèmes constatés, les autorités de réglementation seraient consultées.
			Émissions dans l'atmosphère provenant des stations de compression et pouvant fournir un apport d'acide	Les stations de compression sont conçues et exploitées conformément au « Alberta Code of Practice for Compressor and Pumping Stations and Sweet Gas Processing Plants », et dans ses méthodes d'exploitation. TransCanada s'est engagée à respecter ces critères.
			Accidents ou défaillances	Le centre de contrôle des opérations (CCO) de TransCanada surveille constamment le réseau afin de pouvoir réagir en cas d'accident ou de défaillance. TransCanada a aussi mis en place un système de gestion des urgences (SGU) pour pouvoir intervenir en cas d'incident. (Voir la section 7.2 pour un complément d'information.)
	Sols et terrain (suite)	I	Sols contaminés – TransCanada pourrait se livrer à des travaux d'excavation de certaines sections du pipeline pour des raisons d'entretien ou de surveillance périodique. Il est probable que, pour la plupart, les sites seront en bon état et présenteront peu de possibilités de contamination. Toutefois, il existe un risque de contamination inhérent à toutes les installations gazières.	Si une contamination du sol devait être décelée dans le cadre d'activités d'entretien périodique, du personnel compétent pour évaluer la contamination et mettre en œuvre les mesures d'atténuation sera dépêché sur les lieux durant les travaux d'excavation afin de procéder à un dépistage sur place. Les matériaux contaminés seront séparés et empilés, puis transportés vers un centre agréé, où ils pourront être traités et éliminés (conformément aux méthodes d'exploitation de TransCanada). Si les matériaux doivent être empilés plus d'une journée, ou si le temps est humide ou venteux ou mauvais en général, une berme et une bâche seraient utilisées. TransCanada assumera la responsabilité de la contamination, le cas échéant.

	Élément de l'environnement	Interaction avec le projet O/N/I	Description de l'interaction (comment, quand, où)	Effets environnementaux négatifs éventuels et mesures d'atténuation
	Végétation	O	Projet sur des sites qui ont déjà été perturbés Activités de gestion de la végétation sur les emprises existantes pouvant avoir une incidence sur la végétation elle-même et sur les habitats fauniques en plus de faire obstacle à la succession naturelle	Des plans de gestion de l'enherbement ont été élaborés pour réduire le plus possible les effets sur la végétation souhaitable. Des plans de gestion de la végétation sont mis en place à certains endroits et les perturbations sont réduites au minimum
	Qualité et quantité d'eau	O	Phénomène aléatoire d'érosion et de mouvement de masse sur les emprises existantes Accidents ou défaillances	La surveillance périodique est conçue pour prévoir les cas d'érosion et de mouvement de masse aléatoires. Selon les problèmes constatés, les autorités de réglementation seraient consultées. Le CCO surveille constamment le réseau afin de pouvoir réagir en cas d'accident ou de défaillance. TransCanada possède un SGU lui permettant de réagir en cas d'incident. (Voir la section 7.2 pour un complément d'information.)
	Poissons et habitat du poisson	O	Comme ci-dessus	
	Terres humides	O	Comme ci-dessus	
	Faune et habitat de la faune	O	Sites du projet et zones adjacentes déjà perturbés et offrant donc de faibles probabilités quant à la présence d'espèces en péril Perturbations sensorielles prolongées autour des stations de compression Activités de gestion de la végétation sur l'emprise existante pouvant perturber l'habitat Activités liées à l'exploitation et à l'entretien pouvant occasionner des perturbations sensorielles Vidages sous pression intermittents des installations pouvant occasionner des perturbations sensorielles	Le réseau est déjà en place et exploité, et nul ne s'attend à ce qu'il soit la source de nouvelles perturbations sensorielles. Des plans de gestion de la végétation sont mis en place à certains endroits et les perturbations sont réduites au minimum. Les méthodes d'exploitation de TransCanada veillent à ce que les activités soient réalisées de manière à prévenir et à atténuer les répercussions possibles. Les stations de compression sont conçues et exploitées conformément aux exigences précisées plus haut.
	Espèces fédérales et provinciales en péril ou à statut particulier	N	Aucune construction ni activité	s.o.

	Élément de l'environnement	Interaction avec le projet O/N/I	Description de l'interaction (comment, quand, où)	Effets environnementaux négatifs éventuels et mesures d'atténuation
	Qualité de l'air	O	Émissions résultant de l'exploitation continue des pipelines négligeables, mais stations de compression avec émissions atmosphériques constantes, méthodes d'entretien et d'inspection durant l'exploitation pouvant rendre nécessaire un rejet d'émissions dans l'atmosphère, dont du sulfure d'hydrogène (H2S) et du thiol, à partir du flux de dioxyde de carbone	Les stations de compression sont conçues et exploitées conformément aux exigences précisées plus haut. La ventilation du système comprend un incinérateur ou un dispositif d'absorption des produits chimiques, afin d'éliminer le H2S et le thiol avant le rejet dans l'atmosphère. Le système de gestion SSPE de TransCanada est conçu pour déceler, prévenir et atténuer les effets environnementaux possibles.
Socioéconomique	Occupation humaine et exploitation des ressources	N	Aucune construction ni activité	s.o.
	Ressources patrimoniales	N	Aucune construction ni activité	s.o.
	Usage de terres et de ressources à des fins traditionnelles	N	Aucune construction ni activité	s.o.
	Bien-être socioculturel	N	Aucune construction ni activité	s.o.
	Santé et aspects esthétiques	O	Émissions atmosphériques pouvant avoir une incidence sur la santé humaine Production de déchets Vidages sous pression pouvant occasionner des perturbations sensorielles	Consultez la section « Qualité de l'air » plus haut pour les mesures d'atténuation. Consultez la section « Sols et terrain » plus haut pour les mesures d'atténuation. Les vidages sous pression respectent les marches à suivre établies.

	Élément de l'environnement	Interaction avec le projet O/N/I	Description de l'interaction (comment, quand, où)	Effets environnementaux négatifs éventuels et mesures d'atténuation
Autres	Accidents défaillances	I	Déversements Erreur humaine et défaillance du matériel	Les accidents et défaillances peuvent être à l'origine de tout un éventail d'effets éventuels, dont ceux avancés plus haut Le plan d'urgence de TransCanada en cas de déversement décrit les mesures à prendre si du carburant, du pétrole ou d'autres produits, dangereux ou non, devaient être déversés pendant l'exploitation du réseau pipelinier Le CCO surveille constamment le réseau afin de pouvoir réagir en cas d'accident ou de défaillance et TransCanada possède un SGU lui permettant d'agir en cas d'incident. TransCanada possède en outre un manuel d'intervention en cas d'urgence et un manuel d'exploitation fournissant des plans d'urgence pour intervenir en cas d'accident ou de défaillance du système en place. (Voir la section 7.2 pour un complément d'information.)
	Effets de l'environnement sur le projet	I	Possibilité de phénomènes physiques ou météorologiques susceptibles d'influer sur l'exploitation du réseau, y compris les phénomènes aléatoires d'érosion et de mouvement de masse sur les emprises existantes, voir aussi les sections « Sols et terrain » et « Qualité et quantité d'eau »	Effets qui peuvent endommager les installations du réseau et causer des accidents ou des défaillances (voir plus haut)

Légende : O (Oui); N (Non); I (Incertain); s.o. (sans objet)

7.2 Effets résiduels et mesures d'atténuation

Compte tenu de la nature même de la demande et du projet tel qu'il a été défini, l'ONÉ n'a pas cherché à obtenir une liste détaillée de mesures d'atténuation précises et s'est plutôt attardé à une évaluation devant faire la preuve que TransCanada dispose d'un programme de protection de l'environnement et d'un système de gestion appropriés pour justement assurer la protection de l'environnement.

À partir du tableau de la section 7.1, il est possible de résumer les effets résiduels les plus prévisibles de la façon suivante :

- le maintien en place d'espèces de végétation qui ont été perturbées et des modèles de succession le long de certains tronçons du réseau (les emprises sur des terres agricoles font habituellement l'objet d'un réensemencement avec des espèces agronomiques pour reprendre leurs propriétés culturales);
- un certain degré de perturbation sensorielle, causée à la faune ou à des personnes qui résident dans le voisinage, principalement attribuable aux activités de surveillance et d'entretien;
- des perturbations sensorielles et des émissions atmosphériques mineures en raison de l'exploitation des stations de compression.

Il est prévu que ces effets résiduels iront de négligeables à faibles et qu'ils seront localisés.

D'autres détails au sujet des mesures d'atténuation de TransCanada visant à réduire au minimum ces effets, en plus de viser d'autres effets non pertinents dans le cadre de cette évaluation, sont fournis dans les manuels et méthodes d'exploitation inclus dans sa demande et sont conformes au *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* (RPT-99) de l'ONÉ. En vertu de ce règlement, les sociétés, dont TransCanada, sont tenues de disposer d'un programme de protection de l'environnement qui prévoit, prévient, atténue et gère les conditions présentant un risque d'effets néfastes sur l'environnement. Les programmes devraient notamment comprendre des méthodes documentées, des programmes de formation, des vérifications internes, des méthodes de gestion des documents et des mesures de rendement.

Si la demande de TransCanada était approuvée, l'Office recommanderait en outre (voir la section 7.5) qu'elle fasse exécuter par un tiers indépendant une vérification de l'exploitation visant à évaluer le degré de mise en œuvre et l'efficacité des systèmes en vue d'atteindre les objectifs prévus au RPT-99 et de répondre à toute autre exigence de l'ONÉ.

Des interactions avec des effets résiduels éventuels présentant davantage d'incertitudes seraient celles associées à des accidents ou à des défaillances, notamment les effets découlant de toute manifestation environnementale grave comme les phénomènes aléatoires d'érosion et de mouvement de masse.

L'exploitation continue des installations du réseau de l'Alberta de TransCanada ainsi que des pipelines existants de TransCanada réglementés par l'ONÉ est gérée à partir du CCO de TransCanada à Calgary, en Alberta. Le CCO est pourvu de personnel en tout temps et fait appel à un système de surveillance et d'acquisition de données (SCADA) informatisé permettant la

surveillance et le contrôle constants des activités pipelinières, notamment à l'égard des fuites en conformité avec les exigences de la norme CSA Z662-96 – *Réseau de canalisations de gaz*. Dès qu'une fuite est soupçonnée ou qu'une alerte est donnée, le CCO active le système SCADA pour interrompre les opérations, commander les soupapes de pression et fermer à distance les vannes de sectionnement automatisées sur le réseau. Du personnel est alors dépêché sur place pour rechercher la fuite et sécuriser les lieux avant d'effectuer les réparations requises et de nettoyer l'emplacement.

De plus, TransCanada maintient un SGU complet qui prévoit une bonne planification et une intervention efficace en cas d'urgence. Le SGU comprend:

- l'élaboration de plans d'intervention en cas d'urgence propres à chaque site;
- la possibilité d'élargir graduellement l'intervention jusqu'au recours éventuel à une organisation centrale pouvant appuyer le personnel sur place et dans la région;
- des procédures de notification aux fins des rapports internes et externes;
- de la formation périodique en salle et sur le terrain;
- des exigences en matière de documentation et de tenue de registres;
- la coordination avec d'autres organismes d'intervention en cas d'urgence pour assurer une communication, une compréhension et une collaboration suffisantes en vue de l'intégration des plans d'urgence de la société à ceux des autres organismes touchés.

L'Office recommanderait à TransCanada de lui remettre une version actualisée du manuel d'intervention en cas d'urgence qu'il possède s'il décidait de lui délivrer un certificat pour le réseau.

Compte tenu de tout ce qui précède, l'Office est d'avis que sa démarche en matière de réglementation, combinée au système de gestion et aux méthodes d'exploitation de TransCanada, permettrait d'atténuer les effets environnementaux négatifs éventuels associés à l'exploitation continue du réseau.

7.3 Effets cumulatifs

L'évaluation des effets cumulatifs nécessite l'étude des incidences des effets résiduels du projet en même temps que des effets résiduels d'autres projets ou activités, en tenant compte des contextes écologiques ainsi que des échelles spatiales et temporelles appropriées.

Le projet, tel qu'il a été défini, vise l'exploitation continue du réseau pipelinier étendu de TransCanada en Alberta, une grande partie duquel est en place depuis plusieurs décennies. L'échelle spatiale appropriée correspondrait donc à toute la province, où les autres travaux d'aménagement pendant la période visée ont été nombreux et à l'origine d'un paysage en grande partie habité assujetti à de multiples activités humaines (p. ex., agricoles, résidentielles, industrielles, minières ou récréatives).

Les effets résiduels liés au projet et cernés à la section 7.2 ont eu dans le passé, et continueront d'avoir, des interactions avec des effets résiduels correspondants semblables attribuables à d'autres travaux d'aménagement antérieurs et aux activités continues à la grandeur de la

province. Cependant, l'ampleur de l'élimination de la végétation, des perturbations sensorielles, des émissions atmosphériques et du bruit occasionnés par d'autres activités est, à cette échelle, passablement plus grande que celle découlant de l'exploitation continue d'un réseau pipelinier. Qui plus est, l'Office est d'avis que le projet représente la méthode la plus efficace pour l'acheminement du gaz naturel puisque l'infrastructure est déjà en place.

En ce qui a trait aux effets cumulatifs attribuables aux effets résiduels découlant de l'exploitation continue du réseau, ils sont, à l'intérieur des exigences prévues au titre de la réglementation, mineurs ou négligeables et jugés acceptables.

7.4 Construction, modification ou cessation d'exploitation d'installations

Pour tout ajout ou toute modification au réseau, ainsi qu'en vue de la cessation d'exploitation d'installations à la fin de leur durée de vie utile, il serait nécessaire de présenter une demande d'autorisation en ce sens. Une telle demande serait présentée en vertu de l'article 58 ou 52 de la Loi sur l'ONÉ dans le cas de travaux de construction ou de modification, ou du paragraphe 74(1)*d)* en cas de cessation d'exploitation. À ce moment, une évaluation environnementale serait également de rigueur en vertu de la Loi sur l'ONÉ et de la LCÉE.

7.5 Recommandations

Il est recommandé que tout certificat que l'ONÉ pourrait délivrer soit assorti des conditions suivantes :

1) TransCanada doit mettre en œuvre ou faire adopter l'ensemble des engagements, notamment sous forme de politiques, pratiques, programmes, mesures d'atténuation, recommandations et procédures, concernant la protection de l'environnement et qui sont mentionnés dans sa demande ou dont elle a autrement convenu dans le cadre de l'instance GH-5-2008 ou dans les documents connexes.

2) TransCanada doit, dans les neuf mois suivant l'attribution du certificat, retenir les services d'une tierce partie qui vérifiera ses opérations à l'égard du réseau pour évaluer le degré de mise en œuvre et l'efficacité de ses systèmes en regard de l'atteinte des objectifs du RPT-99 et des autres exigences de l'ONÉ. À l'intérieur des délais impartis, TransCanada doit :
   a) proposer la portée des travaux pour approbation de l'ONÉ dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur du certificat;
   b) présenter les critères de compétences qu'elle entend utiliser pour la sélection d'un vérificateur indépendant avant de choisir celui-ci;
   c) faciliter l'observation et l'examen par l'ONÉ de toute partie de processus et de tout document en fournissant un calendrier pour la vérification et les mises à jour subséquentes;
   d) déposer auprès de l'Office les protocoles et le rapport de vérification, notamment les résultats;
   e) créer et présenter un plan de mesures correctives fondé sur les conclusions de la vérification.

8.0 CONCLUSION DE L'ONÉ

L'Office est d'avis que, grâce à la mise en œuvre continue des systèmes de gestion, des programmes et des méthodes d'exploitation de TransCanada, ainsi que des recommandations de l'ONÉ, le transfert de compétence et l'exploitation continue du réseau pipelinier existant sont peu susceptibles d'entraîner des effets néfastes importants sur l'environnement.

9.0 PERSONNE-RESSOURCE À L'ONÉ

Claudine Dutil-Berry
Secrétaire
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Téléphone : 1-800-899-1265
Télécopieur : 1-877-288-8803
secretary@neb-one.gc.ca

ANNEXE 1 : Portée de l'évaluation environnementale

TransCanada PipeLines Limited

Projet de transfert à l'ONÉ de la compétence sur le réseau de l'Alberta de TransCanada

Portée de l'évaluation environnementale menée en vertu de la

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

1.0 INTRODUCTION

Le 17 juin 2008, TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) s'est adressée à l'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) afin aussi d'obtenir une ordonnance établissant que le réseau de l'Alberta de TransCanada (le réseau) relève des autorités fédérales et est donc assujetti à la réglementation de l'Office, et afin de se faire délivrer un certificat d'utilité publique en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ). La poursuite de l'exploitation du réseau, si l'Office devait décider que ce dernier est de ressort fédéral, est assujettie à une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE). L'ONÉ est le coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale visant le projet.

Le réseau consiste en des canalisations de diamètres variés, d'une longueur totale d'environ 23 500 kilomètres, et les installations qui y sont associées, toutes situées dans la province de l'Alberta. Il sert au transport de gaz naturel à partir de points de réception jusqu'à des points de livraison et d'interconnexion avec des pipelines interprovinciaux ou internationaux. Les installations de soutien associées en surface comprennent une cinquantaine de stations de compression et quelque 1 200 stations de comptage (environ 1 000 points de réception et 200 points de livraison). La largeur arpentée des emprises des installations varie, d'une quinzaine de mètres à plus de 30 mètres, selon le diamètre de la canalisation d'origine et le nombre de doublements attenants.

Le réseau comprend en outre toute installation qui, à la date d'entrée en vigueur d'un certificat éventuel, serait déjà approuvée par l'AUC et en voie d'achèvement.

2.0 PORTÉE DE L'ÉVALUATION

2.1 Portée du projet

Pour les besoins de l'évaluation environnementale, le projet est défini comme étant l'exploitation continue du réseau, sauf que ce dernier serait du ressort de l'ONÉ.

Le projet englobe diverses opérations et activités d'entretien courantes qui se limitent principalement aux emprises, aux installations et aux voies d'accès existantes et qui continueront de s'y limiter. Parmi les activités qui sont susceptibles d'interagir avec l'environnement biophysique ou socioéconomique, il faut noter celles qui suivent :

- les activités de gestion de la végétation et de l'enherbement le long des emprises;

- la surveillance aérienne à intervalles réguliers le long des emprises;
- les déplacements de machinerie en direction des installations de surface ou depuis celles-ci dans le contexte de l'exploitation et des activités d'entretien;
- les réparations sur place et l'excavation possible de tronçons pipeliniers ainsi que le nettoyage de pipelines, d'installations ou d'emprises, que ce soit afin de remplacer du matériel ou en raison de déversements, d'accidents ou de défaillances ou encore par suite d'un phénomène physique aléatoire (comme l'érosion de pentes ou de rives, l'affaissement, etc.).

Le projet ne prévoit la construction d'aucune nouvelle installation ni la désaffectation ou la cessation d'exploitation d'aucune installation existante.

2.2 Éléments à examiner

L'évaluation environnementale comprendra l'examen des éléments suivants tels qu'ils sont énoncés aux alinéas 16(1)*a)* à *d)* de la LCÉE :

a) les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;
b) l'importance des effets visés à l'alinéa *a)*;
c) les observations du public à cet égard, reçues au cours du processus d'évaluation environnementale;
d) les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux importants du projet.

Pour plus de clarté, le paragraphe 2(1) de la LCÉE définit ainsi l'expression « effets environnementaux » :

> Que ce soit au Canada ou à l'étranger, les changements que la réalisation d'un projet risque de causer à l'environnement — notamment à une espèce sauvage inscrite, à son habitat essentiel ou à la résidence des individus de cette espèce, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les espèces en péril* — les répercussions de ces changements soit en matière sanitaire et socioéconomique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les Autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale, ainsi que les changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement.

2.3 Portée des éléments à examiner

L'examen prendra en compte les effets éventuels du projet de transfert de compétence dans le cadre des limites spatiales et temporelles à l'intérieur desquelles le réseau peut éventuellement interagir avec les éléments environnementaux et avoir un effet sur eux. Ces limites varieront selon les questions et les éléments envisagés, et incluront, sans s'y limiter :

- la construction, l'exploitation et la remise en état des sites, ainsi que toute autre activité proposée par le promoteur ou qui est susceptible d'être exécutée dans le cadre des ouvrages proposés par le promoteur, y compris les mesures d'atténuation et de remplacement de l'habitat;
- la variation naturelle, y compris saisonnière, d'une population ou d'un élément écologique;
- la synchronisation des phases des cycles de vie où les espèces fauniques sont vulnérables (p. ex., faune, végétation) par rapport aux périodes d'activités prévues pour le projet;
- le temps requis pour qu'un élément écologique se remette d'un effet et retourne à l'état antérieur à l'effet, y compris le degré estimatif de récupération;
- la zone dans laquelle une population ou un élément écologique fonctionne;
- la zone touchée par le projet.

Aux fins de l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs, l'examen d'autres projets ou activités qui ont été ou qui seront menés à bien se limitera à ceux pour lesquels des plans ou des demandes officiels ont été soumis.